اقتصاديات النفط والغاز العراقي

مسارات النجاح والإخفاق

أ.د أحمد عمر الراوي

بغداد2016

المقدمة

تُعد موارد الطاقة (النفط والغاز) في العراق من الموارد الطبيعية المهمة التي وهبها الله سبحانه وتعالى وسخرها بما ينفع الناس، لتؤمن لهم الحياة الكريمة. إلا أن هذه الموارد وجدت بشكلها المادي التي تحتاج إلى جهد الإنسان وحسن استغلاله لها. ولكي تدخل هذه الموارد دائرة الاستغلال الاقتصادي والانتفاع بها تحتاج اللي إطار قانوني وتشريعي لتنظيم استثمار تلك الموارد وإلى استراتيجيات لتنمية هذه الموارد بما يضمن حسن استغلال ريعها في تحقيق تنمية حقيقية، تضمن تحقيق الرفاهية لجميع أفراد المجتمع العراقي.

ومنذ اكتشاف النفط في العراق نهاية عشرينيات القرن الماضي، لم تتمكن الحكومات المتوالية على إدارة العراق، باختلاف توجهاتها الإدلوجية من بلورة إستراتيجية اقتصادية لتحرير الاقتصاد العراقي من الأحادية التي عان منها، والاستفادة من العوائد المتحققة من الصادرات النفطية في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. إذ اعتمدت هذه الحكومات منذ العام ١٩٥٨ وحتى يومنا الحاضر، على سياسات اقتصادية خاطئة في إدارة الاقتصاد العراقي. حيث مثل الريع النفطي حجر الزاوية في تشكيل سياسة مركزية منفردة تتبع الأهواء والآراء الشخصية أكثر مما كانت تنطلق من الحاجات الفعلية لتحقيق النمو المتوازن في الحياة والاقتصادية. ورغم محاولة الدولة من اعتماد نهج اشتراكي في سياساتها بعد عام ١٩٥٨، إلا أنها لم تحقق الأهداف التي ينطلق منها النهج الاشتراكي. فقد كانت لهذه السياسات تداعيات على الواقع الاجتماعي والاقتصادي، إذ تم تهميش القطاع الخاص وهيمنة الدولة على مفاصل الحياة بكونها هي المتصرف الوحيد بالريع النفطي، الذي في الغالب لم

يتم الاستفادة منه في تنمية الاقتصاد بل إلى تشويه ذلك الاقتصاد من خلال تعطيل دور القطاع الخاص.

ومما زاد في الاعتماد على الريع النفطي كعامل أساسي في سياسة الدولة، هو تحول كامل هذا الريع للحكومة العراقية بعد تأميم النفط في عام ١٩٧٢. ومنذ ذلك التأريخ اتسمت السياسة الاقتصادية لإدارة الدولة بالركون على الريع النفطي بشكل رئيسي، وعدم الاهتمام بتنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى، حيث لم يكن لهذا الريع دوراً في تحقيق التنمية، باستثناء بعض المشروعات التنموية التي نفذت خلال النصف الثاني من عقد السبعينيات وبداية الثمانينيات. ثم بعد ذلك اخذ الريع النفطي يستخدم في سداد فولتير شراء الأسلحة والمستلزمات العسكرية نتيجة الحروب التي بدأت في العام ١٩٨٠ و لم تنتهي حتى يومنا هذا رغم دخول العراق مرحلة جديدة بعد عام ٢٠٠٣.

وكان لظروف الحروب التي مر بها العراق تأثير كبير على استثمار موارد الطاقة، وفي مقدمتها موارد النفط التي أخذت تتزايد بشكل مضطرد بعد ارتفاع أسعار النفط العالمية. حيث أثرت ظروف الحروب وعدم الاستقرار الأمني على تراجع الصناعة النفطية في العراق بعد أن حقق العراق تقدما في استثمار نفطه وطنياً خلال السبعينيات من القرن الماضي. وكان للحرب العراقية والإيرانية والحرب الخليج الأولى بعد عام ١٩٩١ وما تبعها من حصار اقتصادي تأثير مباشر وكبير على تطوير عمليات استثمار النفط العراقي، مما حال في تطوير الصناعة النفطية وتراجعها.

وبعد احتلال العراق من قبل القوات الأمريكية وتغيير نظامه السياسي عام ٢٠٠٣، دخل العراق مرحلة جديدة في طريق استثمار موارد الطاقة.



وأخذت الحكومات المتوالية بعد الاحتلال التفتيش عن آليات تنظيمية جديدة لاستثمار النفط والغاز، بما يتناسب واحتياطات العراق المؤكدة من النفط التي تقدرها الدراسات الأخيرة بنحو ١٤٠ مليار برميل. هذا فضلا عن احتياطات محتملة تقدر بأكثر من ثلاثة أضعاف الاحتياط المؤكدة. ولكن هذه الآليات سواء التي اتخذها الحكومة المركزية المعروفة (بالتراخيص النفطية) أو الآليات التي اعتمدها إقليم كردستان قد أثارت جدل واعتراض على شرعيتها لاسيما التي اعتمدها الإقليم وكان سبب ذلك لعدم التفسيرات المختلفة للمواد الدستورية، وعدم وجود تشريعات تحدد الأسس الواضحة لعمليات الاستثمار للموارد النفطية.

وبذلك بدلاً من أن يكون الريع النفطي عاملاً في تحقيق التنمية المتوازنة، كان عاملاً لأحداث اختلالات في هيكل القطاعات الاقتصادية مما تراجعت أنشطة تلك القطاعات إلى مستويات غير مسبوقة، لاسيما خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. كما أحدث الريع النفطي اختلال في تمويل النفقات العامة حيث تم الاعتماد كلياً على ذلك الريع دون أن يكون للسياسة المالية دور في تعزيز النظام الضريبي للمساهمة في تمويل الموازنات العامة. وهذا ما سبب في صعوبات جمّة في إعداد موازنة عام ٢٠١٥ بعد التراجع الكبير في أسعار النفط خلال الربع الأخير من عام ٢٠١٤. كذلك نجد أن الريع النفطي قد خلق تفاوت بين شرائح المجتمع في إثراء شريحة كبار الموظفين الحكوميين على حساب بقية الشرائح. حيث لا تزال نسبة كبيرة تصل إلى أكثر من ٢٣٪ من سكان العراق تعيش في مستوى تحت خط الفقر.

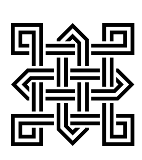
في ضوء الاختلالات العديدة التي حلت بالاقتصاد العراقي، وعدم

تحقيق أي من مستويات التنمية. جاء هذا الكتاب لتحليل واقع القطاع النفطي من خلال تشخيص الخلل في الكثير من السياسات والبرامج ذات العلاقة. مع اقتراح أهم الاستراتيجيات للخروج بالاقتصاد العراقي من اقتصاد أحادي الجانب إلى اقتصاد متنوع بما يتلاءم والموارد الطبيعية التي وهبها الله للشعب العراقي.

ومن الله التوفيق

المؤلف

بغداد ٢٠١٥





الفصل الأول

النفط في العراق..

ثروة طبيعية وموارد استثمارية

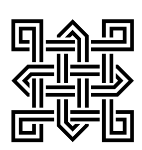
❍ المقدمة:

تؤكد معظم الدراسات الاستكشافية إن العراق يمتلك ثالث احتياطي نفطي عالمي مؤكد، وأصبح ذلك حقيقة لم تعد مقتصرة على المهتمين بالجوانب الفنية بل يعرفها الجميع. مما جعل العراق محط أنظار الدول الغربية، وأصبح مغريا للسيطرة على ثروته النفطية في ظل تزايد الطلب على النفط عالميا. وان الهيمنة على النفط العراقي لم يكن وليد الظروف الحالية وإنما يعود إلى بدايات اكتشافه في عشرينيات القرن الماضي.

وقد مرت الصناعة النفطية بالعراق بحقب مختلفة بدأت بهيمنة الشركات الغربية الأوربية على استثمار النفط بتحويل شركة النفط التركية إلى شركة نفط العراق، بعد معاهدة لوزان، حيث وضع العراق تحت الانتداب البريطاني، ومن ثم منح تلك الشركات حقوق الامتياز لجميع الأراض العراقية، بعدها تم سحب هذا الحق في عام ١٩٦١. ثم جاءت حقبة تأميم حصص الشركات الغربية بداية السبعينات وتحولت الصناعة النفطية من سيطرة الشركات الغربية إلى صناعة وطنية في معظمها. وحقق العراق تقدما في إدارة صناعته النفطية فقفزت معدلات الإنتاج، لاسيما نهاية السبعينات لتسجل أعلى إنتاج للنفط العراقي. بعدها توقفت عمليات الاستخراج والتصدير بداية التسعينات لتشكل نقطة الرجوع إلى بدايات الاكتشاف في الكميات المستخرجة، نتيجة العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق عام ١٩٩١.

وبعد حصار دام أكثر من ثلاثة عشر سنة تقادمت فيه منظومات الصناعة النفطية في جميع مراحلها الاستخراجية والتصديرية وهجرة الكثير من القوى الفنية النفطية الوطنية خارج العراق، باتت الحاجة ملحة إلى إمكانيات فنية ومالية

عالية لإعادة تأهيل الحقول والمنشآت النفطية العراقية القائمة من خلال الاستعانة بالشركات الأجنبية. وقد اختلفت الرؤى حول عملية الاستعانة بالشركات الغربية، بين الشراكة بالإنتاج وبين عقود الخدمة لقاء أجور يتفق عليها. وهذا ما ذهبت إليه وزارة النفط بالعمل بالتراخيص التي تهدف إلى إعادة تأهيل الحقول القائمة وتطوير استثمارها. ولأهمية الثروة النفطية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في العراق، وتأثيره عوائده على مجمل نواحي الحياة، خصص هذا الفصل ليتناول واقع الثروة النفطية في العراق منذ اكتشافه نهاية عشرينيات القرن الماضي وما آلت إليه في السنوات الأخيرة.



المبحث الأول

الثروة النفطية في العراق.. الواقع والإمكانات

➢ أولاً: استكشاف النفط في العراق– نبذة تاريخية:

من المعروف أن العراق كان جزءاً من الإمبراطورية العثمانية منذ القرن السادس عشر وحتى سقوط هذه الإمبراطورية نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث دخل العراق تحت الانتداب البريطاني بعد احتلاله، الذي كان يتكون آنذاك من ثلاث ولايات، هي بغداد والموصل والبصرة. وكان من أولويات اهتمام الاحتلال البريطاني هو الاستكشاف عن النفط في الأراضي العراقية، خاصة بعد اكتشافه في مناطق مجاوره في إيران رغم أن البريطانيين قد اهتموا بموضوع النفط العراقي منذ العام ١٩١٢ عندما أسسوا شركة النفط التركية التي كان من أهدافها استثمار نفط الموصل. والتي تم تحويل اسم الشركة فيما بعد إلى شركة نفط العراق. وكانت هذه الشركة تضم حصص لشركات هولندية وأخرى ألمانية إضافة إلى مشاركة كولبنكيان الذي كان له الدور الأكبر لتأسيس الشركة وبنسبة ٥%. وكانت حصة الشركات البريطانية النسبة الأكبر التي بلغت ٤٧,٥%. هذه الحصص اختلفت بعد الحرب العالمية الثانية ودخول العراق تحت الانتداب البريطاني في العام ١٩١٩. وفي عام ١٩٢٣ وقعت معاهدة سيفر التي تم فيها الاعتراف بالانتداب البريطاني على العراق وحصول انتداب فرنسي على سوريا، وقد تم التوقيع على اتفاقية نفطية عقدت في سان ريمو منحت فرنسا بموجبها حصة في نفط العراق بنسبة ٢٥%، وهي تعادل حصة ألمانيا بالشركة. ودعت الاتفاقية إلى تعاون وثيق بين بريطاني وفرنسا في استثمار النفط العراقي(١). وما أن انفرجت مشكلة الموصل باعتبارها

ولاية عراقية عندما أصدرت عصبة الأمم قرارها في كانون الثاني من عام ١٩٢٥ حتى أصبحت شركة النفط التركية (شركة نفط العراق) المملوكة للبريطانيين جل اهتمامها باستثمار النقط الواضح للعيان الواقع قرب مدينة كركوك، حيث فاض على المنطقة فرق من الجيولوجيين من الشركات المساهمة في الشركة المذكورة. الذين لم يبذلوا جهداً كبيراً في اكتشاف النفط الذي كانت دلائله واضحة للعيان المتمثل بالغاز المنبعث من سطح الأرض، والذي يشير إلى وجود حقل نفطي كبير يمتد لمسافة مائة كليو متر. وهكذا اكتشف حقل بابا كركر شمال كركوك، وكان ذلك في تشرين أول ١٩٢٧. ويعد هذا الحقل، الذي يقدر احتياطية بنحو ١٦ بليون برميل، سببا في تغير مجرى الحياة بالعراق ومحل اهتمام وأطماع شركة نفط التركية التي غيرت اسمها بعد اكتشاف هذا الحقل إلى شركة نفط العراق وذلك في عام ١٩٢٩[٢]. التي كانت أسهمها موزعة بنسب متساوية بلغت ٢٣,٧٥% لكل شركة من الشركات المساهمة بـــ(شركة نفط العراق) و٥% للسيد كولبنكيان.

وفي آذار عام ١٩٣١ أبرمت شركة نفط العراق اتفاقاً مع الحكومة العراقية حصلت بموجبه حق الاستثمار لمناطق تقع إلى الشرق من نهر دجلة مقابل قيام الشركة بإنشاء خط أنابيب يصل إلى البحر المتوسط. وفي عام ١٩٣٨ حصلت شركة نفط البصرة وهي شركة تابعة لشركة نفط العراق على امتياز للتنقيب في المنطقة الجنوبية ولمدة ٧٥ سنة، وأصبحت بذلك جميع الأراضي العراقي تحت سيطرة شركة نفط العراق. وقد تم من خلال عمليات شركات النفط صاحبة الامتياز في العراق خلال الفترة ١٩٢٧-١٩٦١ تحديد حجم الاحتياطي الثابت بمقدار ٣٤ مليار برميل وذلك نتيجة لعمليات الاستكشاف والمسح الجيولوجي. حيث تم اكتشاف ٦٢ تركيباً ثبت منها

٣٥ حقلاً وبنسبة نجاح قدرها ٥٦ بالمئة وهي نسبة عالية عالمياً(٣).

وفي عام ١٩٦١ أصدرت الحكومة العراقية القانون رقم ٨٠ والمتضمن إعادة السيطرة الوطنية على نسبة ٩٨% من مساحة الأراضي التي كانت خاضعة لعمليات التطوير من قبل الشركات صاحبة الامتياز.

وفي عام ١٩٦٦، وبعد تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية في ٨ شباط/ فبراير ١٩٦٤، قامت الشركة بإعادة تقييم نتائج المسوحات والدراسات التي كانت بحوزة الشركات صاحبة الامتياز، وشمل ذلك حوالي ٢١٥ ألف كيلو متر مربع في المناطق الجنوبية (عدا المناطق المنتجة في الرميلة والزبير) حيث تم بموجبها تحديد حوالي ٣٠٠ تركيباً جيولوجياً من خلال عمليات المسح الجذبي وبعضها بالمسح الزلزالي. من ذلك تم تحديد ١٣٥ تركيباً محتملاً لتواجد النفط و/أو الغاز وقدر في حينه حجم المخزون النفطي بمقدار ٣٥٠ مليار برميل وقدر حجم النفط القابل للاستخراج بـــ١١١ مليار برميل(٤).

وفي عام ١٩٦٧ تم إصدار القانون رقم ٩٧ الذي يمنع استغلال أراضي العراق عن طريق الامتيازات من قبل شركات النفط الغربية. وبعد عام ١٩٦٨ توسعت عمليات الاستكشاف والتقييم من قبل أجهزة شركة النفط الوطنية، وبالاستعانة مع شركات عالمية وخاصة من الاتحاد السوفياتي السابق وفرنسا، حيث تم إضافة احتياطي بمقدار٧٢ مليار برميل إلى الرقم المعتمد سابقاً والبالغ ٣٤ مليار برميل، وذلك من خلال اكتشاف ٥٢ تركيباً. إذ تم تثبيت ٣٨ حقلاً منها، أي بنسبة نجاح ٧٣ بالمئة(٥).

وغالباً ما كانت شركة نفط العراق التي تملكها الشركات الغربية، خلال مدة عملها في العراق في حالة نزاع مع الحكومة العراقية حول عدة أمور منها

العائدات النفطية والبطء في تنمية إنتاج النفط وبناء المصافي والتمثيل بالشركة، وقد انتهت كل هذه الخلافات بقيام الحكومة العراقية في العام ١٩٧٢ بتأميم صناعة النفط بالعراق.

ورغم الظروف الاستثنائية التي مر بها العراق منذ عام ١٩٨٠ فإن عمليات الاستكشاف والتطوير بقيت ضمن المستويات المطلوبة لخطط تطوير الإنتاج في وقتها. مما أخر في عمليات تحديد احتياطيات جديدة. ويمكن إيجاز حجم الثروة النفطية بالعراق من خلال الدراسات الاستكشافية سواءً التي قامت بها الشركات الأجنبية أو الشركات الوطنية بالصورة الآتية(٦):

- عدد التراكيب المكتشفة ٥٢٥
- عدد التراكيب التي تم الحفر فيها ١١٥
- عدد التراكيب التي تنتظر الحفر أكثر من ٤٠٠ تركيب
- عدد الحقول المكتشفة ٨٠ حقلاً
- عدد الحقول التي تحتوي على الجزء الأكبر من الاحتياطيات ٤٣ حقلاً
- عدد الحقول المكتشفة و لم يتم تقييمها ٣٧ حقلاً
- عدد الحقول المنتجة ١٥حقلاً

➢ **ثانياً: احتياطيات النفط العراقي:**

يمتلك العراق احتياطيات نفطية كبيرة، أكدهما المسوحات الجديدة لعام ٢٠١١ لترفع هذه الاحتياطات من ١١٥ إلى ١٤٣ مليار برميل نفط. ويكمن المقدار الأكبر من هذا النفط في جنوب البلاد. وتختلف تقديرات الخبراء في

تقدير الاحتياطيات غير المؤكدة، لان الاستكشافات النفطية لم تشمل سوى ١٠% من الأراضي العراقية. حيث يرى بعض الخبراء أن المكامن النفطية العميقة الواقع معظمها في منطقة الصحراء الغربية يمكن أن تكون مصادر نفطية إضافية (قد تصل إلى ١٠٠ مليار برميل أخرى أو أكثر، حسب بعض الآراء المتفائلة ونحو ٤٥ مليار برميل حسب الآراء الأخرى)، لكن هذه المناطق لم يجرِ استكشافها بعد(٧).

وتشير بيانات الجدول (١) إلى تطور الاحتياطات النفطية في العراق خلال المدة ١٩٧٠-٢٠١١، حيث يلاحظ هذا التطور الكبير الذي وصل إليه عام ٢٠١١ إلى ١٤٣ مليار برميل، مما يضع العراق في المرتبة الثانية عالمياً من حيث الاحتياطات المؤكدة.

ويتفاوت النفط العراقي من حيث نوعيته، إذ تتراوح الكثافة النوعية فيه ما بين ٢٢ درجة (الثقيل) إلى ٣٥ درجة (متوسط الخفيف) بحسب مقياس معهد البترول الأمريكي API. ويعود معظم ما يصدره العراق من النفط الخام إلى الحقلين الكبيرين الرميلة وكركوك، إذ يمتد حقل الرميلة الجنوبي ليصل إلى داخل الأراضي الكويتية، ويحتوي نحو ٦٦٠ بئراً تنتج ثلاثة أنواع من النفط، وهي نفط البصرة الخفيف (٣٤ درجة API)، والبصرة المتوسط (٣٠ درجة API ويحوي ٢,٦% كبريت)، والبصرة الثقيل(الذي تتراوح نوعيته بين ٢٢-٢٤ درجةAPI و٣,٤ % كبريت)(٨).

هذا وقد تهبط نوعية النفط نتيجة التعامل السيئ مع الاحتياطي، إذ قد تزداد نسب الماء نتيجة الضخ المفرط خاصة عند استخدام طريقة الحقن بالماء، أو إعادة حقن نفط الوقود الزائد ومخلفات المصافي والنفط المتروع الغاز، مما قد يؤدي إلى زيادة في لزوجة النفط مما يجعل استخراجه من الأرض أكثر

صعوبة وأغلى كلفة.

جدول (١): تطور الاحتياطي النفطي في العراق

السنة	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠١١
الاحتياط (مليار برميل)	٣٢	٣٤,٣	٣٠	٦٥	١٠٠	١١٢,٥	١١٥	١٤٣

المصدر: منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك)/التقرير السنوي لعام ٢٠١١.

وتشير بيانات الجدول (٢) إلى الكميات المنتجة والمثبتة من الاحتياطي النفطي لغاية ٢٠١١ حسب مناطق العراق. حيث تبين أن حقول المنطقة الجنوبية تأتي في مقدمة مناطق العراق في حجم احتياطات حقولها النفطية.

إذ يبلغ الاحتياطي المثبت بنحو ١٠٧ مليار برميل. وتظم هذه المنطقة عدد من أكبر الحقول النفطية في العراق، منها حقل غرب القرنة الذي تقدر احتياطاته بنحو ٤٣ مليار برميل. ثم حقل الرميلة بنحو ١٧ مليار برميل وحقل مجنون بمقدار ١٢ مليار برميل. إلا أن ما منتج من جميع حقول المنطقة الجنوبية لنهاية ٢٠١١ لا يتجاوز ١٨ مليار برميل، أي بنسبة ١٦,٨% من إجمالي احتياطات المنطقة المذكورة. أما المنطقة الشمالية فتقدر احتياطاتها المؤكدة بنحو ٢٤ مليار برميل، تم إنتاج من حقول هذه المنطقة لغاية عام ٢٠١١ نحو ١٧ مليار برميل، لتشكل نسبة الإنتاج منها بنحو ٧٠,٨% من احتياطاتها. وذلك لكون أول الحقول المنتجة في العراق هي من منطقة كركوك كحقل بابا كركر وباي حسن وخباز وجمبور وعين زالة، إضافة لحقول صغيرة أخرى. ثم تأتي المنطقة الوسطى لتشمل منطقة شرقي بغداد، ويقدر احتياطيها بنحو ١٢ مليار برميل، وتتسم هذه المنطقة بكونها تقع

بالقرب من المجمعات والأحياء السكنية. وقد تم تأشير حقل شرق بغداد بكونه من الحقول الكبيرة الذي يبلغ احتياطه بنحو ٨ مليار برميل. وقد بدأ مراحل في هذا الحقل الإنتاج عام ١٩٨٩، وقد بلغ هذا الإنتاج قبل عام ٢٠٠٣ بنحو ٥٠ ألف برميل يومياً من النفط الثقيل(٢٣ درجة API)، فضلا عن ٣٠ مليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي[٩].

جدول (**٢**) الإنتاج المتجمع من الحقول النفطية والاحتياطات المثبتة عام ٢٠١١ (مليار برميل)

المنطقة	الإنتاج المتجمع نهاية ٢٠١١	الاحتياطات المثبتة نهاية ٢٠١١
المنطقة الجنوبية	١٨	١٠٧
غرب القرنة (١) و(٢)	١	٤٣
الرميلة	١٤	١٧
مجنون	٠	١٢
الزبير	٢	٨
المنطقة الوسطى	٠	١٢
شرق بغداد		٨
المنطقة الشمالية	١٧	٢٤
كركوك	١٤	٩
مجموع العراق عدا كردستان	٣٥	١٤٣
كردستان	٠	٤

المصدر: International Energy Agency (IEA)، ٢٠١٣Iraq energy out look، p٤٨

➢ ثالثاً: احتياطيات الغاز الطبيعي في العراق:

يبلغ الاحتياطي المؤكد من الغاز الطبيعي في العراق حتى عام ٢٠١٠ نحو ٣١٧٠ مليار متر مكعب، أي ما يعادل ١١٠ تريليون قدم مكعب. ويشكل احتياطي الغاز العراقي نحو ٢,٤% من احتياطي الغاز العالمي. أما الاحتياطي المحتمل منه فيبلغ حوالي ٣٥٠ تريليون قدم مكعب، أي نحو ٩٢٥٠ مليار متر مكعب[١٠]. وأن ٧٠% من احتياطي الغاز الطبيعي العراقي يكون مرافقا للنفط (أي أن الغاز الطبيعي يستخرج بالتزامن مع النفط). أما نسبة الغاز من غير المرافق للنفط، أي الغاز الحر فتبلغ نحو ٢٠%. والنسبة المتبقية البالغة ١٠% هي من نوع الغاز الحر المتفجر من الأرض والذي يطلق عليه غاز القباب. Dome Gas وتشير الدراسات الأولية إلى هناك مكامن للغاز الحر في المنطقة الغربية لم يجري استكشافها، باستثناء حقل (عكاز)، كما تؤكد الدراسات إلى وجود العديد من الطبقات الجيولوجية ذات الاحتمالات الهيدروكربونية العالية[١١].

وتشير بيانات الجدول (٣) إلى تطور حجم احتياطات الغاز العراقي خلال المدة ١٩٧٠-٢٠١١. إذ تزايد هذا الاحتياطي من ٦١١ مليار متر مكعب عام ١٩٧٠ ليصل إلى نحو ٣١٧٠ مليار متر مكعب عام ٢٠١١[١٢]. كما يلاحظ التطور الحاصل خلال فترة التسعينيات من القرن الماضي التي ارتفعت فيها الاحتياطات المثبتة من نحو ٨٢١ مليار متر مكعب عام ١٩٨٥الى نحو ٣١٠٧ متر مكعب عام ١٩٩٠. أي بنسبة تطور كبيرة بلغت نحو ٢٢٦%. وهذه الزيادة بحجم الاحتياطات من الغاز جاء نتيجة الاهتمام بالدراسات الاستكشافية منذ أواخر الثمانينيات، حث تصاعدت الاحتياطات

المثبتة لتصل بداية التسعينيات إلى الرقم المشار إليه أعلاه. وقد ظل إنتاج الغاز الطبيعي في العراق مقتصراً على الحقول ذات الغاز المرافق للنفط حتى العام ١٩٩٠. وقد بلغ إنتاج العراق في عام ١٩٨٩من الغاز الطبيعي بنحو ٢١٥ مليار قدم مكعب، إلا أنه تراجع في عام ٢٠٠٢ إلى ٨٣ مليار قدم مكعب.

جدول (٣) تطور احتياطات الغاز العراقي المثبت للفترة

١٩٧٥-٢٠١١

(مليار م٣)

السنة	الاحتياطي	نسبة التغير %	السنة	الاحتياطي	نسبة التغير%
١٩٧٠	٦١١	–	١٩٩٥	٣١١٥	٠,٩
١٩٧٥	٧٧٠	٢٦	٢٠٠٠	٣١٠٩	٠,٠٦
١٩٨٠	٧٧٧	٩،٠	٢٠٠٥	٣١٧٠	٦,١
١٩٨٥	٨٢١	٤،٤	٢٠١٠	٣١٧٠	٠
١٩٩٠	٣١٠٧	٦،٢٢٨	٢٠١١	٣١٧٠	٠

المصدر: تقرير منظمة أوبك لسنوات مختلفة.

النسبة حسبت من قبل المؤلف

وبما أن الغاز الطبيعي للعراق في الغالب هو مرافقاً للنفط، لذا فأن أي تقدم يحصل باتجاه زيادة إنتاج النفط، سيؤثر مباشرة على قطاع الغاز ويؤدي إلى زيادة إنتاجه. إلا أن نسبة كبيرة من هذا الغاز يتم حرقه. في حين هناك حاجة إلى استخدام الغاز الطبيعي لأغراض توليد الطاقة الكهربائية، وكذلك أعادته إلى الآبار لغرض تعزيز جهود استخراج النفط.

أما التوزيع الجغرافي للموارد الرئيسة للغاز الطبيعي، فتأتي من حقول نفط العراق الشمالية وهي- كركوك وعين زالة وبطمة وباي حسن، فضلا عن حقول نفط الجنوب وهي حقول شمال وجنوب الرميلة والزبير. ويمتلك العراق حقولا تنتج الغاز بشكل لا يرافق النفط مثل حقل الأنفال (ينتج ٢٠٠ مليون قدم مكعب في اليوم) بدأ الإنتاج فيه منذ أيار ١٩٩٠ ويجري نقله بالأنابيب إلى محطة تكرير الغاز في جمبور بالقرب من حقل كركوك على مسافة ٢٠ ميلاً منه. وتظم منابع غاز هذا الحقل ما يقارب ٥،٤ تريليون قدم مكعب من الغاز وأن المؤكد منه هو ٢,٨ تريليون قدم مكعب. وفي تشرين أول ٢٠٠١ أكتشف حقل غاز طبيعي، من النوع غير المرافق للنفط، في عكاشات في المنطقة الغربية قرب الحدود السورية ويقدر بـــ٢,١ تريليون قدم مكعب من احتياطي الغاز الطبيعي. كما يمتلك العراق أيضاً أربعة حقول غاز طبيعية غير مقترنة بالنفط هي (جمجمال، جاريا بيكا، خشم الأحمر، والمنصورية) وكلها واقعة في محافظتي كركوك وديالى، ويقال أن هذه الحقول تظم احتياطيات قابلة للاستخراج تبلغ أكثر من ١٠ تريليون قدم مكعب[١٣].

أما القدرة الإنتاجية للعراق في مجال تصنيع الغاز الطبيعي، ففي عام ١٩٨٥ أكتمل مشروع غاز المنطقة الجنوبية ولم يبدأ بالاشتغال إلا في شباط ١٩٩٠، وقد تألف المشروع من خمس محطات تجميع للغاز وطاقة تكرير تبلغ ١,٥ مليار قدم مكعب في اليوم. وكان الغاز المستخلص قبل الحرب من حقول شمال وجنوب الرميلة ومن منطقة الزبير ينقل بواسطة خط أنابيب إلى معمل تقطير سوائل الغاز الطبيعي في الزبير الذي تبلغ طاقته ٥٧٥ مليون قدم مكعب في اليوم. وكذلك إلى معمل تكرير في البصرة بطاقه ١٠٠ مليون قدم

مكعب في اليوم. وقد أضيفت إلى منظومة الغاز الجنوبية في العام ١٩٩٠، مجموعة أحواض خزن من أجل خزن ١٧,٥ مليون قدم مكعب من غاز البترول الخفيف في منطقة خور الزبير.

وبعد حرب عام ٢٠٠٣ تدهورت منشئات جمع الغاز وتكريره إلى درجة أن الغاز المنتج كان في معظمه يذهب هدراً. وكان من المقرر أن يبدأ العمل بمشروع غاز شمال الرميلة في كانون أول ٢٠٠٣، ويهدف المشروع إلى زيادة استهلاك الغاز بحوالي ٥٠٠ مليون قدم مكعب في اليوم. ويتطلع العراق إلى تنفيذ خطط لزيادة إنتاج الغاز الطبيعي المصاحب للنفط من حقل الزبير وغرب القرنة وإلى تقليل إشعال الغاز وهدره.

ويمتلك العراق خط أنبوب رئيسي لنقل الغاز الطبيعي تبلغ طاقة النقل فيه حوالي ٢٤٠ مليون قدم مكعب، وينقل الغاز إلى بغداد من حقل غرب القرنة، وقد ابتدأ عمل هذا الأنبوب البالغ قطره ٤٨ أنجاً في شهر تشرين الثاني ١٩٨٨ كمرحلة أولى، لكن المرحلتين الثانية والثالثة لم تكتمل بسبب الحرب والعقوبات. وكان الهدف من المرحلتين الأخيرتين من المشروع هو إمداد تركيا بالغاز. أما منظومة غاز شمال العراق التي شرع العمل بها في عام ١٩٨٣، فقد أصيبت بالضرر أثناء حرب الخليج الأولى وأحداث ١٩٩١ في شمال العراق. وتعمل هذه المنظومة على إمداد بغداد ومدن عراقية أخرى بالغاز السائل، وإمداد محطات توليد الطاقة الكهربائية والمعامل الصناعية بالغاز الجاف والكبريت(١٤).

➢رابعاً: تأثير الحرب على الصناعة النفطية بالعراق:

في العام ١٩٨٠ بدأت الحرب العراقية- الإيرانية التي استمرت ثماني سنوات لتنتهي في العام ١٩٨٨، وكانت هذه الحرب عبارة عن صراع اتسم

بالشراسة والقوة لما أدت إليه من خسائر جسيمة بالموارد البشرية والمادية في كلا البلدين. ومن جملة الأضرار الناجمة عن الحرب تدمير العديد من الآبار النفطية العراقية، وتوقف للصادرات النفطية عبر الخليج العربي التي كانت منطقة الصراع الدائر.

وقد استفادت شركات النفط العالمية من هذه الحرب، نتيجة تراجع الصادرات النفطية لكلا البلدين، إيران والعراق، مما اثر على المعروض من النفط في الأسواق الدولية. مؤدياً ذلك إلى ارتفاع الأسعار، رغم ما قامت به بعض دول المنطقة النفطية بزيادة إنتاجها للتعويض عن النفط العراقي والإيراني، وفي مقدمة هذه الدول هي السعودية والكويت. وقد حاول العراق الاتجاه نحو الشركات اليابانية لزيادة الاستثمار بالصناعة النفطية والتعويض عن الخسائر التي سببتها الحرب لاسيما في منطقة حقل مجنون[١٥].

وفي عام ١٩٩١ شهد العراق حرباً من قبل تحالف غربي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية على أثر دخول الفوات العراقية الكويت. إذ كان الهدف من التحشيد الغربي هو إخراج العراق من الكويت والمحافظة على النفط الكويتي، وإبقاءه خارج سيطرة النظام العراقي. وهذا ما أعلنه الرئيس الأمريكي جورج بوش صراحة في رسالة التهديد الموجه إلى العراق بقوله (بأن أعمالنا وطراز حياتنا وحريتنا وحرية الدول الصديقة ستتضرر إذا ما وقعت الاحتياطيات النفطية الكبيرة بيد صدام حسين). وبذلك شنت الولايات المتحدة الأمريكية وحلفاؤها حرباً شرسة قصفت فيها معظم المنشئات الصناعية ومنها المنشئات النفطية[١٦].

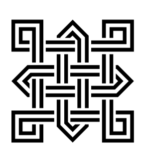
وبعد انتهاء الحرب فرضت الأمم المتحدة عقوبات اقتصادية على العراق

استمر أكثر من ثلاثة عشر عاماً انتهت باحتلال العراق عام ٢٠٠٣ من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا. وقد قيدت العقوبات وشلت معظم النشاط الاقتصادي، لاسيما في المجال الصناعي ومنعت العقوبات المفروضة على العراق استيراد أو تصدير السلع والمعدات والمستلزمات الفنية، ومنها ذات العلاقة بالقضايا الطبية والإنسانية والتعليمية من والى العراق. وكان في مقدمة السلع المشمولة بالحضر هو النفط العراقي. وبذلك توقفت صادرات النفط العراقي بشكل شبه تام، لاسيما قبل توقيع مذكرة التفاهم مع الأمم المتحدة في عام ١٩٩٦.حيث سمح للعراق بموجب برنامج خاص ومحدود أطلق عليه (برنامج النفط مقابل الغذاء) وبأشراف مباشر من قبل الأمم المتحدة تصدير كميات محددة من النفط، ووضع عوائدها في بنوك دولية تحت حساب خاص، وبمتابعة وأشراف لجان الأمم المتحدة.

وكانت لهذه العقوبات تأثير بالغ الخطورة على مجمل نواحي الحياة بالعراق مؤدية إلى تراجع الأنشطة الإنتاجية والخدمية وبالتالي تراجع مؤشرات الحياة الحيوية في مقدمتها الغذاء والصحة، مسببة بذلك وفاة مئات الألوف من الأطفال والشيوخ نتيجة نقص الغذاء والدواء. وكانت المؤسسات الصناعية وفي مقدمتها مؤسسات الصناعة النفطية، أكثر المؤسسات تضرراً لعدم القدرة على الاستمرار بسبب نقص المواد الأولية والأدوات الاحتياطية التي تحتاجها تلك المؤسسات. حيث تقادمت هياكلها الإنتاجية وعدم القدرة على الإنتاج والتصدير فانخفضت عمليات إنتاج النفط من معدل تجاوز ٣ مليون برميل في عام ١٩٨٩ إلى أقل من ٥٠٠ ألف برميل يومياً خلال سنوات العقوبات حتى عام ١٩٩٦، لترتفع الكميات المنتجة والمصدرة من

النفط العراقي بموجب قرار النفط مقابل الغذاء إلى ما قيمته ٢مليار دولار كل ستة أشهر[١٧].

وجاءت حرب عام ٢٠٠٣ لتؤدي إلى تدمير مما تبقى من البنى التحتية للاقتصاد العراقي، لاسيما في مجال الطاقة والمواصلات. ووضعت الحرب العراق تحت الاحتلال والإدارة الأمريكية المباشرة وأصبحت الصناعة النفطية تحت هيمنة سلطة الاحتلال المدنية وسياساته في إرجاع الشركات الغربية للعمل في العراق بحجة تطوير الصناعة النفطية بالعراق التي أصابها التقادم وباتت غير قادرة على زيادة الإنتاج، وتنمية العائدات النفطية التي يحتاجها العراق لإعادة بناء ما دمرته الحرب. وقد عزز هذا التوجه هو الوضع السياسي والأمني المضطرب، وخسارة الكثير من الكوادر البشرية المؤهلة بسبب خروجها خارج العراق. هذا فضلا عن عدم توفر الاستثمارات المالية الكبيرة التي تحتاجها الصناعة النفطية. عليه كان لابد من الاستعانة بالخبرات والإمكانات الأجنبية لتطوير الصناعة النفطية في العراق. وذلك من خلال عقود خدمة لتطوير الصناعة النفطية.



المبحث الثاني

واقع الصناعة النفطية العراقية

➢ **أولاً: القدرات الإنتاجية للعراق:**

تشير البيانات الموثقة من قبل وزارة النفط العراقية، بان الإنتاج النفطي العراقي بلغ ذروته في كانون الأول ١٩٧٩ عندما وصل إلى ٣,٧ مليون برميل يومياً، وكذلك في تموز ١٩٨٩ عندما بلغ ٣,٥ مليون برميل باليوم. وبعد ذلك هبط إلى أدنى مستوياته عام ١٩٩١، بسبب الحرب والعقوبات المفروضة على العراق. ثم بدأ الإنتاج العراقي من النفط يزداد ببطء، فبلغ ٦٠٠ ألف برميل يومياً عام ١٩٩٦. وبقبول العراق أواخر عام ١٩٩٦ قرار الأمم المتحدة ٩٨٦ والذي أسس لما يعرف ببرنامج (النفط مقابل الغذاء) تزايد إنتاج النفط العراقي على نحو أسرع فبلغ ١,٢ مليون برميل يومياً في عام ١٩٩٧ ثم ٢,٢ مليون برميل يومياً عام ١٩٩٨ وحوالي ٢,٥ مليون برميل يومياً خلال المدة ١٩٩٩-٢٠٠١. وازداد الإنتاج الشهري في الأشهر الأخيرة من العام ٢٠٠٢ وبداية عام٢٠٠٣ وبلغ الذروة عند ٢,٥٨ مليون برميل يومياً في كانون الثاني ٢٠٠٣ قبل الحرب الأخيرة على العراق[١٨].

وأخذ الإنتاج النفطي الصافي بالتزايد بعد أن توقف في عام ٢٠٠٣ ودخول العراق تحت الاحتلال، ليصل في أيار من عام ٢٠٠٥ إلى نحو ١,٩ مليون برميل يومياً ضمن المجموع الكلي وهو ٢,١ مليون برميل (بما فيه من كميات الماء والنفط المعاد حقنه رغم الافتقاد إلى مقاييس الكترونية دقيقة).

والجدول (٤) يبين تطور الإنتاج النفطي في العراق خلال المدة ١٩٧٠-٢٠١٠ والذي يلاحظ تزايد الإنتاج منتصف السبعينات من القرن الماضي.

جدول (٤) الطاقات الإنتاجية للنفط الخام في العراق للمدة

٢٠١٠- ١٩٧٠

(مليون برميل/ يوم)

السنة	الإنتاج	السنة	الإنتاج
١٩٧٠	١,٥٤٨	١٩٩٥	٠,٧٣٦
١٩٧٥	٢,٢٦١	٢٠٠٠	٢,٦٠١
١٩٧٩	٣,٥٠٠	٢٠٠٥	١,٨٦٣
١٩٨٠	٢,٦٨١	٢٠٠٦	١,٩٥٥
١٩٨٥	١,٦٠١	٢٠٠٧	٢,٠٣٥
١٩٨٩	٢,٩٦٣	٢٠٠٨	٢,٢٨١
١٩٩٠	٢,٢٢٢	٢٠٠٩	٢,٣٣٦
١٩٩١	٠,٥٢٤	٢٠١٠	٢,٣٥٨

المصدر: استلت من تقارير منظمة الأقطار المصدرة للنفط، تقارير لسنوات متعددة.

بعد تأميم حصص الشركات الغربية ليصل ذروته في العام ١٩٧٩.ثم تراجع خلال النصف الأول من عقد الثمانينيات نتيجة تأثر الحرب على العمليات الإنتاجية والتصديرية. حيث كانت الكميات المنتجة بحدود ١,١٠٠ مليون برميل يومياً، وعاد ليرتفع في النصف الثاني من الثمانينيات ليصل أعلى إنتاج فيها إلى قرابة ٣ مليون برميل يومياً عام ١٩٨٩.

أما خلال مرحلة التسعينات وهي تمثل فترة فرض الحصار الاقتصادي على العراق التي تراجع الإنتاج النفطي إلى معدلات متدنية، وكان الإنتاج مقتصراً لسد الاحتياجات المحلية من المشتقات النفطية، وبكميات تبلغ

نحو ٧٥٠ ألف برميل/ يوم. بعد ذلك ازدادت الكميات المنتجة خلال النصف الثاني من التسعينيات بعد دخول برنامج النفط مقبل الغذاء والدواء حيز التطبيق بإشراف الأمم المتحدة، ليصل في العام ٢٠٠٠ إلى ٢,٦ مليون برميل/يوم. وبعد عام ٢٠٠٣ تأثر الإنتاج النفطي وتراجع إلى دون ٢ مليون برميل بفعل العمليات العسكرية وتخريب أنابيب الناقلة للنفط الخام.

مما يلاحظ أن الإنتاج النفطي قد تزايد خلال السنوات الأخيرة من العقد الأول من الفرن الحادي والعشرين إلا انه لم يتخطى حاجز ٣ مليون /يوم التي وصلها إنتاج النفط في العراق من نهاية السبعينيات من القرن الماضي لأسباب عديدة في مقدمتها الوضع الأمني والسياسي غير المستقر وتقادم منظومة الإنتاج والنقل وأعمال التخريب المستمرة.

والعراق يشكل موقعاً نفطياً جاذباً للاستثمار، إذ لا يوجد فيه سوى ١٧ حقلاً مطوراً من أصل ٨٠ حقلاً مكتشفاً ومع قليل من الآبار العميقة مقارنة بالدول المنتجة الأخرى. إذ لم يتم حفر سوى ٢٣٠٠ بئراً في العراق (منها حوالي ١٦٠٠ بئراً فقط تنتج النفط فعلياً) مقارنة بحوالي مليون بئر في تكساس[١٩]. وقد يعود السبب في عدم تطوير الصناعة النفطية بالمستوى الذي يتناسب وحجم الاحتياطات هو ما تعرض له القطاع النفطي من تراجع في قدراته في تطوير العمليات الاستكشافية والإنتاجية والتصديرية، نتيجة للظروف التي مر بها العراق. حيث لم يتمكن العراق بعد عام ١٩٩١ من الحصول على التقنيات الحديثة في صناعة النفط (مثلاً الحفر الزلزالي الثلاثي الأبعاد أو الاتجاهي أو العميق وطريقة الحقن بالغاز). واستخدم العراق بدلاً عن ذلك أساليب هندسية متخلفة (مثل الضخ المفرط، وحقن الماء إلى درجة التفييض أحياناً) وذلك من أجل إدامة الإنتاج.

كما أن حقول النفط بعد حرب عام ٢٠٠٣ قد أصابها أضرار كبيرة جراء أعمال النهب والتخريب مثلت٨٠% من الأضرار التي كانت تعاني منها الحقول النفطية، والتي تسببت في شل قدرة الحقول على إعادة إنتاجها بالمستوى الذي كانت عليه قبل الحرب.

جدول (٥) الطاقة الإنتاجية للنفط العراقي حسب توزيع الحقول جغرافياً

حقول جنوب العراق		**حقول شمال ووسط العراق**
شمال الرميلة ٠,٨ مليون برميل يومياً		كركوك ٥٥٠-٧٠٠ ألف برميل يومياً
جنوب الرميلة ٠,٥ مليون برميل يومياً		باي حسن ١٠٠-١٥٠ ألف برميل يومياً
غرب القرنة ٢٥٠ ألف برميل يومياً		جمبور ٧٥-١٠٠ ألف برميل يومياً
الزبير٢٠٠-٢٤٠ ألف برميل يومياً		خباز ٣٠ ألف برميل يومياً
ميسان/ بزركان ١٠ آلاف برميل يومياً		عجيل ٢٥ ألف برميل يومياً
مجنون ٥٠ ألف برميل يومياً		شرق بغداد ٢٠ ألف برميل يومياً
جبل فوقي ٥٠ ألف برميل يومياً		عين زالة / بطمة ١٧-٢٠ ألف برميل يومياً
أبو غراب٤٠ ألف برميل يومياً		
لحيس ٣٠-٥٠ ألف برميل يومياً		

المصدر: نفط العراق، ترجمة عبد الحافظ عبد الجبار، سلسلة دراسات مترجمة، العدد الأول، مركز دراسات وبحوث الوطن العربي، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٥، ص ٦٥.

وقد قدّر خبراء صناعة النفط طاقة العراق الإنتاجية من النفط قبل عام

٢٠٠٣ بما يتراوح بين ٢,٨-٣،٠ مليون برميل يومياً. وطاقته التصديرية بحوالي ٢,٣- ٢,٥ مليون برميل في اليوم. وكان نحو ثلثي الكميات المنتجة من النفط العراقي قبل حرب ٢٠٠٣ يأتي من حقول نفط الجنوب أي بما يقارب ٢ مليون برميل في اليوم، ونحو ١ مليون برميل في اليوم من حقول نفط الشمالية، وكما تشير إليه بيانات الجدول (٥).

➢ ثانياً: الطاقات التكريرية للعراق:

يطلق على الصناعة التحويلية للنفط الخام بتكرير النفط، يتم من خلال هذه الصناعة اشتقاق الكثير من المنتجات النفطية، لاسيما نفط الوقود المتمثلة بزيت الغاز (الكاز) والبانزين والنفط الأسود. هذا فضلا عن مواد أخرى تدخل في الصناعات البتروكيمياوية. وتكون صناعة التكرير ذات جدوى اقتصادية عالية في البلدان المنتجة للنفط. مما يشجع على إنشاء صناعة واسعة لتكرير النفط الخام لسد الحاجة وتصدير الفائض منه. وقد أقام العراق عدد من المصافي، وكان أول تلك المصافي التي أقامها هو مصفى الوند الذي يعود إنشاءه إلى العام ١٩٢٧، ثم تلاه إنشاء عدد ليس بالقليل من المصافي، إلا أن جميع تلك المصافي قد أنشئت لسد الاحتياجات المحلية من المشتقات النفطية. لذلك لم تكن إستراتيجية العراق في صناعة تكرير النفط هو لاستغلال الثروة الوطنية من النفط وتحويلها إلى مشتقات صناعية مختلفة للتصدير والحصول على عوائد لقيم مضافة لهذا التصدير وعدم جعل مساهمة القطاع النفطي يقتصر على الريع المتحقق من تصدير النفط الخام.

قدرت مجلة النفط والغاز الأمريكية طاقة المصافي العراقية في الأول من كانون الثاني ٢٠٠٥ بمقدار ٥٨٧,٥ ألف برميل يومياً من أصل ٧٠٠ ألف

برميل يومية وهي الطاقة التصميمية المقررة أصلا. ويمتلك العراق ثمانية مصافٍ لم تحدث في أي منها أضرار مهمة نتيجة حرب ٢٠٠٣ وأكبر ثلاث مصافٍ هي مصفى بيجي (٣١٠ ألف برميل يومياً)، ومصفى البصرة (١٥٠ ألف برميل يومياً) ثم مصفى الدورة (١١٠ ألف برميل يومياً)[٢٠].

وفي أيار ٢٠٠٥ وقعت شركتان صغيرتان (أحدهما من تكساس والأخرى من جمهورية التشيك) عقوداً لتحديث مصفاة الدورة بلغت قيمتها ١١٠ مليون دولار ومن المقرر أن تزداد طاقة مصانع الدورة إلى ١٧٠ ألف برميل يومياً. كذلك أعلن العراق في ١ نيسان ٢٠٠٥ عن خطط لإنشاء مصفاة جديدة في البصرة ذات طاقة تبلغ من ٢٥٠-٣٠٠ ألف برميل يومياً، وتتنافس ثماني شركات من أجل الحصول على هذا العقد.

ويرى بعض الخبراء أن المصافي العراقية تعمل حالياً بنسبة تتراوح بين ٥٠-٧٠٪ من طاقتها، مما يضطر البلاد إلى استيراد حوالي ٢٠٠ ألف برميل يومياً من المشتقات الخفيفة بتكلفة تبلغ ٢٠٠ إلى ٢٥٠ مليون دولار شهريا، ناهيك عما تتكبده الحكومة من نفقات بسبب الدعم لسعر البنزين وإن كان هذا الأخير في تناقص مستمر، فضلاً عن عمليات التهريب للنفط الخام وللمشتقات النفطية أحياناً[٢١].

ولعل أهم المشاكل التي يواجهها قطاع تصفية النفط يتمثل في نقص المشتقات الخفيفة والنوعية المتدنية للبنزين وارتفاع مستويات التلوث، وانقطاعات القوة الكهربائية، ونقص الاستثمارات، وهيمنة المجاميع المسلحة والمليشيات على المناطق، والفساد الإداري المتفشي وغياب الأمن والاستقرار السياسي في البلاد ككل.

➢ **ثالثاً: الطاقة التصديرية للعراق:**

في الظروف المثالية وبوجود خطوط الأنابيب الممتدة في كل من سوريا والسعودية- والتي هي مغلقة الآن، كانت البنية الخاصة بتصدير النفط العراقي تستطيع نقل وتحميل ما يزيد على ٦ مليون برميل يومياً (٢,٨ منها عن طريق الخليج، ١,٦٥ منها عن طريق السعودية، ١,٦ منها عن طريق تركيا، وحوالي ٣٠٠ ألف برميل يومياً عن طريق الأردن وسوريا)[٢٢]. لكن منشآت تصدير النفط العراقية من خطوط أنابيب وموانئ ومحطات ضخ وغيرها قد أصابتها أضرار جسيمة بسبب الحروب الثلاث التي خاضها العراق في عقدين ونيف من الزمن.

وتشمل البنية التحتية للطاقة التصديرية في العراق، منظومة خطوط الأنابيب البالغ طولها ٤٣٥٠ ميلاً وشبكة الطاقة الكهربائية البالغ طولها ١١٠٠٠ ميل، فضلاً عن ثلاث موانئ في الجنوب. ولغرض بلوغ إمكانيات التصدير للحدود القصوى والسماح بنقل شحنات النفط إلى الشمال أو إلى الجنوب أنشأ العراق في عام ١٩٧٥ (خط أنابيب استراتيجي)، ينقل النفط بالاتجاهين وبسعة ١,٤ مليون برميل يومياً؛ ويتكون خط الأنابيب هذا من خطين متوازيين سعة كل منها ٧٠٠ ألف برميل يومياً وتساعد منظومة الشمال- الجنوب هذه على تصدير خام كركوك الشمالي عن طريق الخليج العربي، وتسمح كذلك بشحن خامات الرميلة عبر تركيا. وفي أثناء حرب الخليج ١٩٩١ تعرض هذا الخط الاستراتيجي إلى العطب في منطقة حديثة بعد تدمير محطة الضخ K-٣ إضافة إلى تدمير أربع محطات ضخ في الجنوب. وفي حزيران ٢٠٠٣ قدرت شركة نفط الشمال أن إصلاح محطة الضخ K-٣

واستئناف تشغيل خط الأنابيب الاستراتيجي سيتطلبان وقتاً طويلاً، إضافة إلى أن المنظومة قد تحتاج إلى تحديث.

كما يعد خط أنابيب كركوك- جيهان (التركي) المزدوج هو أكبر خط لتصدير النفط لدى العراق، إذ يبلغ قطره ٤٠ انج وطاقته التشغيلية الكاملة ١,١ مليون برميل يومياً. أما الخط الثاني الذي يوازي الأول فيبلغ قطره ٤٦ انجا وبطاقة قصوى تبلغ ٥٠٠ ألف برميل يومياً، وكان قد صمم لنقل صادرات نفط البصرة. ومن المؤسف أن خط أنابيب كركوك- جيهان ظل هدفاً رئيسياً لأعمال التخريب منذ حزيران ٢٠٠٣، ويعتقد أن طاقته حالياً لا تتعدى ٦٠٠ ألف برميل يومياً، ولا يزال يحتاج إلى مزيد من الإصلاح. بسبب إن هذه الشبكة من خطوط النقل قد تأثرت بعوامل عديدة منها[٢٣]:

١- العمليات الحربية المباشرة، ما تسبب في تدمير المستودعات الخزنية في الفاو وجزء من المستودعات في الطويسة والزبير وبزركان وغيرها. عليه أصبحت الطاقة الخزنية في الجنوب لا تسمح باستمرار الإنتاج بالطاقات الاعتيادية، إلا لفترات قصيرة وفي حالة توقف التصدير يتطلب وقف الإنتاج وغلق الآبار والاكتفاء بإنتاج ما يلبي الحاجة المحلية فقط. وهذا مثل خسارة كبيرة في استثمار الثروة النفطية في ظرف البلد فيه بحاجة ماسة لتطوير إنتاجه والحصول على عوائد تستثمر في إعادة إعمار العراق.

٢- تأثر عملية النقل نتيجة تآكل الأنابيب الناقلة، حيث أن معظم هذه الأنابيب قد تجاوزت عمرها التشغيلي. كما إن هذه الأنابيب تتعرض بشكل مستمر إلى العمليات التخريبية.

وبين عام ٢٠٠١ وآذار ٢٠٠٣، استخدم العراق وسوريا خط أنابيب



النفط ذا القطر ٣٢ انجا الممتد إلى بانياس والذي أنشأ قبل أكثر من خمسين عاما، وهو يربط بين حقول نفط كركوك الشمالية وميناء بانياس السوري ويصل إلى طرابلس في لبنان، تم استخدامه في هذه المدة لنقل ٢٠٠ ألف برميل يومياً من النفط العراقي القادم معظمه من جنوب العراق إلى مصافي سورية في حمص وبانياس. وقد توقف تدفق النفط في هذا الخط بعد حرب ٢٠٠٣، وفي آذار ٢٠٠٤ أعلنت مؤسسة داو جونز أن خط الأنابيب العراقي السوري جاهز للاستخدام ونقل ٢٥٠ ألف برميل يومياً. وفي عقد الثمانينات أنشأ العراق خط أنابيب آخر يمر عبر المملكة العربية السعودية وينتهي إلى البحر الأحمر في ميناء سعودي يقع مباشرة شمال ينبع وبطاقة استيعابية قدرها ١,٦٥ مليون برميل يومياً، غير أنه أغلق عقب اجتياح العراق للكويت في آب ١٩٩٠. وفي حزيران ٢٠٠١ صادرت المملكة العربية السعودية ذلك الخط رغم احتجاجات العراق وأعلن ثامر الغضبان وزير النفط الأسبق، في حزيران ٢٠٠٣ عن أمله في تمكن العراق من استخدام الخط ثانية، لكن المسؤولين السعوديين صرحوا بأنهم غير مستعدين لذلك، بعد أن قاموا بتحويل الخط واستخدامه في نقل الغاز الطبيعي إلى مدينة ينبع الصناعية لاستخدامه في الأغراض الداخلية.

ولابد من الإشارة إلى وجود خط آخر قديم هو خط أنابيب الموصل- حيفا الذي تم إنشاؤه في الثلاثينات من القرن الماضي وطاقته القصوى تصل إلى ١٠٠ ألف برميل يومياً، إلا أنه ظل مغلقاً منذ إنشاء ما يعرف بدولة (إسرائيل) في عام ١٩٤٨، إلا أن القسم العراقي مهمل منه أما القسم الأردني فقد بيع كحديد خردة وأعلن الأردن أن الخط هذا لم يعد موجوداً.

أما إذا أردنا التعرف على الطاقة التصديرية للعراق من الجنوب، فيمتلك العراق ثلاث محطات أو موانئ لتحميل النفط وهي: ميناء البصرة (البكر سابقاً)، وميناء خور العمية، وميناء خور الزبير الذي يتعامل أساساً مع الأقمشة والملبوسات الجاهزة ومقادير صغيرة من النفط، إضافة إلى سوائل الغاز الطبيعي وغاز البترول المسيل. ويعتبر ميناء البصرة هو الأكبر ويمتلك أربعة مراسي ذات سعة ٤٠٠ ألف برميل باليوم، وقد تمت معالجة أضرار الحرب وصدر هذا الميناء نهاية عام ٢٠٠٤ ما مقداره ١,٦ مليون برميل يومياً من أصل طاقة التحميل المقررة أصلا لهذا الميناء والبالغة ٢مليون برميل يومياً. وفي بداية آذار ٢٠٠٤ تم إعادة فتح خور العمية أمام تصدير النفط بطاقة ابتدائية بلغت ٣٠٠-٤٠٠ ألف برميل يومياً بعد الإصلاح الكامل له.

كما كان العراق يمتلك أسطول بحري لنقل النفط الخام إلى الدول المستهلكة، يتكون من ٢٤ ناقلة نفط بطاقة نقل تقدر بأكثر من ١,٥ مليون برميل يومياً. إلا أن اليوم لا يوجد من هذا الأسطول شيئا يذكر، حيث تم تدمير ٦ ناقلات عملاقة أثناء حرب الخليج الأولى واحتجاز الكويت لـــ٥ ناقلات. كما احتجزت ٧ ناقلات أخرى في موانئ اليمن وليبيا واليونان بسبب العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق، وبيعت بالمزاد العلني لتسديد رسوم إرسائها في تلك الموانئ. وباع العراق ٣ ناقلات خردة بعد أن تم نهب معداتها وموجوداتها بعد عام ٢٠٠٣[٢٤].

وفي الوقت الحاضر يتمكن العراق من طاقة تصديرية تصل لغاية ٢,٥ مليون برميل يومياً (حوالي ٢ مليون برميل عن طريق الخليج العربي، و٠,٣-٠,٥ مليون عن طريق تركيا). وابتداءً من أواخر ٢٠٠٤ كان حوالي ٤٠% من نفط العراق يصدر إلى آسيا، وأكثر من ٣٠% إلى أمريكا الشمالية

و٢٥% إلى أوربا. وتشير بيانات الجدول (٦) إلى الكميات المصدرة من النفط العراقي وأقيامها خلال السنوات ٢٠٠٧-٢٠١٠. حيث يلاحظ ارتفاع الكميات المنتجة من النفط الخام من ٧٤٢,٩ مليون برميل عام ٢٠٠٧ إلى نحو ٨٦٠,٧ مليون برميل عام ٢٠١٠، أي بنسبة زيادة بلغت بنحو ١٥,٨% عما كان عليه الإنتاج عام ٢٠٠٧. كما أن الكميات المصدرة عي الأخرى قد ارتفعت من نحو٦٠٠مليون برميل عام ٢٠٠٧.

جدول (٦) الكميات المنتجة والمصدرة من النفط الخام وأقيامها للمدة ٢٠٠٧ -٢٠١٠

البيان	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	نسبة التغير%
الكميات المنتجة (مليون برميل)	٧٤٢,٩	٨٣٤,٧	٨٥٢,٧	٨٦٠,٧	٠,٩
الكميات المصدرة (مليون برميل)	٥٩٩,٦	٦٧٧,٤	٦٩٥,٥	٦٩٠,٠	-٠,٨
قيمة النفط المصدر (مليون دولار)	٤٠٠١٥	٥٩٥٣٩	٤١٣٢٩	٥٢٢٠٢	٢٦,٣
كمية النفط المجهز للمصافي (مليون برميل)	١٢١,٠	١٦٠,٦	١٦٢,٠	١٩٠,٠	١٧,٣
كمية النفط المجهزة للكهرباء (مليون برميل)	١٨	١٦	٢٥	٢٣	-٠,٨

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة (٢٠٠٧-٢٠١٠) تشرين الثاني ٢٠١١ ص١٤.

إلى نحو ٦٩٠ مليون عام ٢٠١٠، أي بنسبة زيادة بلغت ١٥%. مما انعكس على المتحقق من هذه الصادرات لترتفع قيمة النفط المصدر من ٤٠,١ مليار دولار عام ٢٠٠٧ إلى نحو ٥٢,٢ مليار دولار عام ٢٠١٠، أي بنسبة زيادة بلغت ٣٠,٥% عما كانت عليه تلك العوائد عام ٢٠٠٧. وأن هذه الزيادة في عوائد النفط لا تعود فقط إلى الزيادة في الكميات المصدرة وإنما إلى ارتفاع أسعار النفط في الأسواق الدولية. كما أن الجدول يشير إلى التطور في الكميات المجهزة من النفط الخام إلى المصافي، التي ارتفعت كمياتها بنسبة بنحو ٥٧% في العام ٢٠١٠ عما كانت عليه في عام ٢٠٠٧، مما يعكس التطور الحاصل في صناعة تكرير النفط العراقي خلال المدة المشار إليها. ويتوقع أن ترتفع الكميات المصدرة من النفط العراقي وأقيامها، لاسيما بعد توقيع عقود التراخيص.

➢ رابعاً: الآليات المعتمدة في تطوير القطاع النفطي العراقي بعد عام ٢٠٠٣:

نتيجة للظروف التي تعاني منها الصناعة النفطية في العراق خلال العقود الثلاثة التي سبقت الاحتلال الأمريكي في عام ٢٠٠٣، فقد اعتمدت وزارة النفط العراقية آليات جديدة لتطوير إنتاج الحقول النفطية، وتمثلت هذه الآليات بمشاريع عقود طرحت أمام الشركات الأجنبية المشاركة فيما سميت بجولات التراخيص. وابتداء من العام ٢٠٠٩ تم طرح عدد من العقود لتطوير إنتاج بعض من الحقول النفطية، حيث شملت الجولة الأولى من هذه التراخيص تطوير ستة حقول نفط بمشاركة ٣٢ شركة عالمية تمثل ١٨ بلداً في مزاد علني، واتسمت الحقول المعروضة في الجولة الأولى باحتياطاتها الكبيرة. حيث يشكل مجموع احتياطات الحقول المعروضة بنحو أكثر من ٥٠% من

الاحتياطي النفطي العراقي، فهي تنتج أكثر من ٨٥% من نفط العراق الذي يصدر ومن أهم الحقول المطروحة في هذه الجولة هو حقل الرميلة الجنوبي الذي يقدر احتياطاته بنحو ١٧ مليار برميل وحقل ميسان الذي يقدر احتياطه بنحو ٦,٢ مليار برميل(٢٥).

أما جولة التراخيص الثانية فقد شملت تطوير ١٠ حقول نفطية، قدمتها وزارة النفط. وقد تم خلالها إحالة ٧ حقول منها للتطوير وهي (حقل مجنون، حقل حلفاية، حقل القيارة، حقل غرب القرنة، حقل الغراف حقل بدرة، وحقل نجمة). أما الثلاث الباقية لم تتقدم أي شركة لاستثمارها. ثم تلتها جولات أخرى هي الجولة الثالثة والرابعة، التي خصصت لتطوير حقول نفطية أخرى وحقول غازية.

ورغم أهمية هذه السياسة التي اعتمدتها الحكومة العراقية في تطوير صناعتها النفطية، فقد أثارت العديد من الآراء المتباينة بين من عدها نصرا للإرادة الوطنية في اغتنام الفرصة لتطوير الصناعة النفطية في ظروف البلد التي يعاني من تداعيات على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، من اجل تحقيق أعلى العوائد لاستثمارها في النهوض بالواقع الاقتصادي والخدمي الذي يعاني منه العراق. ومن عدها احتلالاً اقتصادياً للبلد طويل الأمد، وارتهان الثروة النفطية في العراق بيد الشركات النفطية العالمية من حيث تحكمها بالإنتاج بما يتلاءم مع مصلحتها وليس مع ما يتلاءم مع مصلحة العراق. ولما لهذه العقود الموقعة من دور أساسي في تطوير وزيادة الطاقات الإنتاجية النفطية للعراق، سيتم عرض وتحليل تلك الآليات التي اعتمدتها وزارة النفط العراقية والتي سميت بـــ(جولات التراخيص)، وبيان تأثيراتها في مستقبل صناعة النفط في العراق في فصل خاص.

مصادر الفصل الأول

(١) د.فيروخ ديمرمن، نفط العراق، البدايات المعقدة وتصارع الدول الكبرى، ترجمة عبد الحافظ عبد الجبار الجزء الأول، مجموعة مقالات مترجمة- مركز دراسات وبحوث الوطن العربي ٢٠٠٥ص٦.

(٢) المصدر أعلاه، ص٨.

(٣) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، بحث مقدم لندوة مستقبل العراق، بيروت ٥-٨ تموز٢٠٠٥.

(٤) د. فيروخ ديمرمن، نفط العراق، البدايات المعقدة، الجزء الثاني، ترجمة عبد الحافظ عبد الجبار، مجموعة مقالات مترجمة، نفط العراق، مركز دراسات وبحوث الوطن العربي ٢٠٠٥ص٢٠.

(٥) مؤيد جاسم محمد الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستنزاف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الإدارة والاقتصاد- جامعة الانبار٢٠١٢ص٦٣.

(٦) د. علي مرزة، ورقة مقدمة لندوة شبكة الاقتصاديين العراقيين، بيروت ٣٠ آذار - ١ نيسان ٢٠١٣.

(٧) د. علي مرزة، ورقة مقدمة لندوة شبكة الاقتصاديين العراقيين، مصدر سابق ص٢٢.

(٨) د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، مصدر سابق ص٧.

(٩) د.عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص١٤.



(١٠) مؤيد جاسم محمد الفهداوي، الموارد الناضبة(النفط والغاز) في العراق بين الاستتراف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير، مصدر سابق ص٥١.

(١١) الورقة القطرية لجمهورية العراق، مؤتمر الطاقة العربي الثامن، عمان، أيار ٢٠٠٦، ص٢٤.

(١٢) منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك) تقارير لسنوات مختلفة.

(١٣) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص٦.

(١٤) المصدر أعلاه ص١١.

(١٥) إدارة معلومات الطاقة الأمريكية، نفط العراق- الإنتاج، التصدير، الاستهلاك المحلي، ترجمة عبد الحافظ عبد الجبار، مجموعة تقارير مترجمة، نفط العراق، مركز دراسات وبحوث الوطن العربي ٢٠٠٥ ص٦٠.

(١٦) د. عمرو هشام، واقع الصناعة النفطية في العراق ومتطلباتها المستقبلية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٢٤ أيلول ٢٠٠٨ ص٣٩.

(١٧) د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، بحث غير منشور، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، ٢٠٠٩ ص١٢.

(١٨) مؤيد جاسم محمد الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستتراف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير، مصدر سابق ص٨٢.

(١٩) المصدر أعلاه ص٧٩.

(٢٠) د. أحمد عمر الراوي، دور التشريعات الوطنية في إنجاح استثمار موارد الطاقة (النفط والغاز)، جامعة الأمارات العربية المتحدة، وقائع المؤتمر العلمي الحادي والعشرين لكلية القانون الموسوم (الطاقة بين القانون والاقتصاد) مدينة العين ٢٠-٢١ مايس ٢٠١٣ الجزء الأول ص٣٥٤.

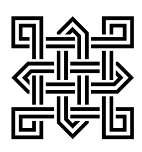
(٢١) د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، بحث غير منشور، مصدر سابق ص١٣.

(٢٢) د. أحمد عمر الراوي، مستقبل صناعة النفط في العراق، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية- الجامعة المستنصرية، بحث غير منشور ٢٠١٠ص ١٢.

(٢٣) د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، بحث غير منشور، مصدر سابق ص١٥.

(٢٤) د. كريم عبد الحسن علوان، صناعة النفط في جنوب العراق، التحديات وآفاق النهوض، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لرابطة حملة الشهادات العليا في العراق، البصرة تموز ٢٠٠٧.

(٢٥) مهند الشيخلي، جولات تراخيص النفط العراقية، ماذا سيترتب عنها تقرير منشور على الشبكة المعلوماتية (الإنترنيت) موقع أصوات العراق.





الفصل الثاني

مراحل تطور الصناعة النفطية وإدارتها في العراق

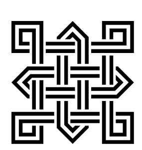
○ المقدمة:

من المعروف أن صناعة النفط تمر بمراحل مختلفة، تبدأ من مرحلة التنقيب والاستكشاف ومروراً بالحفر والإنتاج وانتهاءً بالنقل والتسويق، هذا فضلاً عن صناعة التكرير والتنقية المكملة لمراحل الصناعة النفطية. وقد تكاد تكون كل مرحلة مستقلة عن الأخرى في إدارتها وتقنياتها المستخدمة في العمليات الصناعية. لذلك هي من الصناعات المعقدة التي تعتمد على كثافة رأس المال وعلى الخبرات المتقدمة. التي غالبا ما تكون تلك الخبرات والتقنيات محتكرة من قبل شركات عالمية متخصصة في العمليات النفطية. وان معظم الدول النامية المنتجة للنفط، ومنها الدول العربية، تفتقر إلى تلك الخبرات بقدر أو بآخر. مما أدى إلى اختلاف في أساليب وطرق إدارة المشاريع النفطية وفقاً لظروف الدولة السياسية والاقتصادية. وقد اختلف إدارة القطاع النفطي في الكثير من الدول بمرور الوقت، لاسيما بعد أن تراكمت خبرات في بعض الدول المنتجة أدت إلى تمكين بعض القدرات الوطنية على إدارة وتشغيل المشاريع النفطية.

وفي العراق نجد أن الشركات الأجنبية كانت تقوم بإدارة القطاع النفطي منذ اكتشافه في نهاية عشرينيات القرن الماضي بشكل كامل، حتى صدور قانون ٨٠ لسنة ١٩٦١، الذي سحب حق الامتياز من تلك الشركات، وحصر إدارة الشركات المذكورة بالحقول المستثمرة من قبلها فقط. ومن ثم جاء تأميم حقوق الشركات الأجنبية، وإنشاء شركات نفط وطنية، لتتحول إدارة القطاع النفطي في العراق بجميع مراحلها إلى الإدارة الوطنية. وقد اعتمدت الإدارات الوطنية للنفط العراقي أساليب أخرى في التعاون مع

الشركات الأجنبية، كأسلوب التعاقد والتراخيص، لبعض مراحل الصناعة النفطية. فيما لا زال عدد من الدول المنتجة للنفط يعتمد أسلوب الشراكة مع تلك الشركات في إدارة مراحل الصناعة النفطية لديها. وأن لكل أسلوب من أساليب الإدارة النفطية له سماته وتأثيره على حق الدول في الاستفادة من ثرواتها الوطنية.

ولأهمية الوقوف على الصناعة النفطية ومراحلها المختلفة، ومراحل تطور الإدارة النفطية في العراق منذ اكتشاف النفط فيه حتى الوقت الحاضر، خصص هذا الفصل ليستعرض تلك الجهود التي قام بها العراق لإدارة صناعته النفطية.



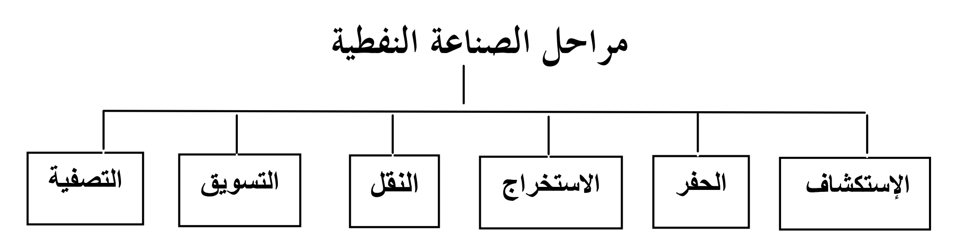
المبحث الأول

مفاهيم عامة حول الصناعة النفطية

➢ أولاً: مفهوم الصناعة النفطية ومراحلها:

الصناعة النفطية هي مجموعة النشاطات الاقتصادية والفعاليات والعمليات الصناعية المتعلقة باستغلال الثروة النفطية، سواء باستخراج تلك الثروة بشكلها الخام، أو تحويلها إلى منتجات أخرى والتي يطلق عليها المشتقات النفطية وفي مقدمتها وقود النقل بمختلف أنواعه. حيث أصبحت هذه المنتجات اليوم تشكل عصب التنمية. وأن الصناعة لا تتوقف عند حد المشتقات النفطية التقليدية بل تدخل بعض المنتجات النفطية في صناعة أكثر تعقيداً هي (صناعة البتروكيمياويات) لتنتج مواد لا حصر لها تستخدم في كثير من مجالات الحياة، كمنتجات البلاستيك والأصباغ والأسمدة والعطريات... الخ[1].

وعليه فإن الصناعة النفطية، كغيرها من النشاطات الاقتصادية الصناعية الأخرى، تمر بالعديد من المراحل. هذه المراحل تبدأ من إعداد الدراسات والمسوحات الاستكشافية وانتهاءً بإنتاجه وتصنيعه. إذ يمكن تحديد تلك المراحل بعمليات الاستكشاف ومرحلة الحفر والإنتاج ثم النقل والتسويق، هذا فضلاً عن صناعة التكرير لإنتاج المشتقات المطلوبة من المنتجات النفطية المختلفة. وكما موضحة في الشكل الآتي:



١- مرحلة البحث والتنقيب (العمليات الاستكشافية):

إن هذه المرحلة هي أولى مراحل الصناعة البترولية حيث يتركز هدف هذه المرحلة طرق البحث والتنقيب عن النفط، ومعرفة تواجد الثروة النفطية وتحديد أماكنها جغرافيا وجيولوجيا، في طبقات الأرض. وكذلك تقدير كميات النفط والاحتياطات المتوقعة، وأعماق وجود النفط ونوعيته.

٢- مرحلة الاستخراج أو الإنتاج النفطي:

وهي مرحلة تهدف إلى استخراج النفط الخام من باطن الأرض ورفعه إلى سطح الأرض ليكون جاهزا أو صالحاً للنقل والتصدير والتصنيع في الأماكن القريبة أو البعيدة وفي داخل المنطقة أو البلد أو خارجه. إن مرحلة الاستخراج البترولي مرتبطة ومعتمدة اعتماداً كاملاً ومباشراً على المرحلة الأولى، وهاتان المرحلتان تشكلان عملية إنتاج النفط الخام أو ما يطلق عليه بالصناعة الاستخراجية.

٣- مرحلة النقل:

وهي المرحلة الهادفة إلى نقل النفط أو الغاز من مناطق إنتاجها إلى مناطق تصديرها أو تصنيعها التكريري. وهناك عدة طرق للنقل والتصدير، فغالبا يتم النقل عبر أنابيب لنقل النفط الخام من حقول إنتاجه إلى موانئ التصدير أو مصافي التكرير. وقد اعتمد العراق هذه الطريقة منذ اكتشاف النفط في منطقة كركوك. حيث قام ببناء منظومة كبيرة من الأنابيب لربط مناطق إنتاج النفط في العراق بموانئ التصدير، سواء على الخليج العربي أو البحر المتوسط. أما الطريقة الثانية هي اعتماد النقل البحري لنقل النفط أو منتجاته إلى الأسواق الخارجية. إذ اعتمد العراق على تصدير نفطه، من خلال أسطوله البحري لنقل النفط أو ناقلات النفط الأجنبية، على موانئ محلية هي ميناء البصرة

العميق وموانئ البحر المتوسط في كل من تركيا وسوريا، وموانئ السعودية على البحر الأحمر. لكن هاتين المنظومتين النقل بالأنابيب أو النقل البحري قد تعرضت إلى الكثير من التخريب والتلف، أما بسبب تقادم تلك المنظومات أو بسبب ظروف الحروب التي مر بها العراق التي أدت إلى تدميرها أو تضررها بحيث لا يمكن إعادة استخدامها كناقلات النفط التي كان العراق يملكها.

٤- مرحلة التسويق والتوزيع:

وهي المرحلة التي تتبع مرحلة النقل، وتعد من المراحل المهمة في تصدير النفط الخام والغاز أو تصدير المنتجات النفطية إلى الأسواق المحلية والدولية. وعليه فأنها مرحلة مهنة من مراحل الصناعة النفطية والتي تترابط وتتكامل مع المراحل السابقة لتكون ما يعرف بالنشاط الاقتصادي النفطي. وهدف هذه المرحلة يتمثل في تصريف وتوزيع النفط المنتج سواء أكان مادة خام أو منتجات نفطية إلى أسواق استعمالها واستهلاكها على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو الدولي. ويتم ذلك عبر إجراءات متعددة فنية، قانونية، إدارية، اقتصادية وبمعدات مختلفة وواسعة. وقد أعتمد العراق في تسويق نفطه محليا على منظومات الأنابيب أو بالصهاريج، لاسيما بالنسبة للمشتقات النفطية. أما التسويق الخارجي فغالباً ما كان النقل البحري (ناقلات النفط) هي الوسيلة الأكثر في عمليات تصدير النفط إلى الأسواق الدولية. أو تصدير كميات محدودة إلى أسواق المجاورة بالصهاريج. واليوم يعتمد العراق في تسويق نفطه على شركات نقل النفط البحري بشكل أساسي، بعد تصفية أسطوله البحري المخصص لنقل النفط الخام بعد عام ١٩٩١، بسبب الحرب والعقوبات الاقتصادية. والذي كانت طاقته التصديرية تبلغ نحو ١ مليون برميل يومياً[٢].

٥- مرحلة التكرير النفطي:

وهي المرحلة الهادفة إلى تصنيع النفط في المصافي التكريرية لتحوليه من صورته الخام إلى أشكال من المنتجات السلعية النفطية المتنوعة، لسد وتلبية الحاجات المحلية أو الخارجية، لاسيما منتجات الوقود بمختلف أنواعها، والوقود المنزلي. هذا فضلاً عن منتجات عديدة تدخل في مراحل صناعية لاحقة ومتعدد ة، يطلق على هذه المرحلة مرحلة الصناعة التحويلية وهي بمثابة غربلة لمادة البترول من أجل الحصول على المنتجات البترولية بأنواعها المختلفة وذات الطلب الواسع والمتنوع والكبير[٣].

هذا وتدخل العديد من المنتجات النفطية مراحل صناعية متقدمة يطلق عليها مرحلة الصناعات البتروكيمياوية، وهي صناعة مستقلة عن مراحل الصناعة النفطية الأولية. حيث يتم من خلال هذه الصناعة المتقدمة استثمار المنتجات النفطية في عدد لا حصر له من المنتجات الصناعية، لاسيما في مجالات (البلاستيك) ولأهمية هذه الصناعة في تكاملها مع الصناعة النفطية لاستغلال الثروة النفطية وعدم الاعتماد على إنتاج وتصدير النفط الخام في تنويع الريع المتحقق، قامت الكثير من الدول النفطية بإنشاء هذه الصناعية في تحقيق قيمة مضافة إلى دخلها القومي. لذلك سيتم التعريف بهذه الصناعة كونها تكمل مراحل الصناعة النفطية.

٦- مرحلة الصناعة البتروكيماوية:

إن البتروكيمياء صناعة ثقيلة، تستعمل فيها بعض المنتجات الناتجة من عملية التكرير كمادة أولية، أو استخدام الغاز الطبيعي. وتتركز هذه الصناعة على عمليات التكسير في مرحلته الأولى للحصول على المواد الأساسية وهي:

الاثيلان، البروبيلان، البوتان، والعطريات، وانطلاقاً من كل واحدة من هذه المواد، يمكن صنع عدد لا متناهي من المشتقات وفق طرق معقدة للغاية، وهذه المشتقات تستخدم كأساس لإنتاج المواد البلاستيكية، المنظفات، الأسمدة، المبيدات الحشرية وغيرها من المواد(٤).

➢ **ثانياً: إدارة المنشئات النفطية:**

هناك عدة أنواع من الإدارات الفنية للقطاع النفطي، وتتخذ الدول أشكال مختلفة من الإدارة النفطية فيها تبعاً لظروفها السياسية والاقتصادية. كما تعتمد إدارة هذا القطاع حسب أهميته في اقتصاديات الدول، وحسب فلسفتها الاقتصادية لاستثمار الموارد الطبيعية. حيث أن معظم الدول النامية، لاسيما العربية منها، تعد الثروة النفطية ملكية عامة تتمثل إدارتها بقطاع الدولة. وغير مسموح للقطاع الخاص في إدارة هذا القطاع إلا وفق قوانين الاستثمار وسياسات تطوير الإنتاج. وعليه نجد في العراق أن القطاع العام هو المهيمن على التخطيط وإدارة القطاع النفطي في معظم مراحله، بدأ من مرحلة الاستكشاف ومروراً بالحفر والإنتاج وانتهاءً بالتصدير والتكرير، لاسيما بعد تأميم حصص الشركات الغربية في عام ١٩٧٢. باستثناء العقود المباشرة التي تحال إلى بعض الشركات العالمية. ورغم ما حدث في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وتغيير نظامه السياسي واعتماد فلسفة جديدة في التطوير والإنتاج، إلا أن إدارة القطاع النفطي ظلت تحت الإدارة المركزية للدولة. وقد أكد على ذلك الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الذي نص على أن النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي. أي بمعنى أن ريعه يعود للموازنة العامة للدولة، إذ يتم الاستفادة من هذا الريع من خلالها التخصيصات للفعاليات العامة التشغيلية منها والاستثمارية لمحافظات العراق.

وعليه يمكن تمييز الإدارات الآتية التي يتم من خلالها إدارة المنشئات النفطية[٥]:

١- **نظام إدارة القطاع العام**: وهو النظام الذي تسيطر فيه الحكومة على فعاليات الاستكشاف والحفر والإنتاج والتسويق، ومن الممكن في أي فعالية استئجار شركات خاصة أجنبية لتقديم خدمة في ذلك المجال كما معمول به في معظم دول الخليج العربية. وقد اعتمد العراق هذا الأسلوب بفعل ملكية الموارد الطبيعية كملكية عامة كما كانت وأكدها الدستور الجديد. لكن هذا النوع من الإدارات لا يعني الاستغناء عن التنفيذ المباشر لبعض مراحل الصناعة النفطية.

٢- **نظام الامتياز**، وهذا النظام كان سائداً في معظم الدول النفطية حتى عقد السبعينات من القرن العشرين، وفي العراق حتى عام ١٩٧٢. ويتضمن هذا النوع من الإدارة هو منح شركة أجنبية أو أكثر عقداً لاستخراج النفط الخام. ويصبح بعد الاستخراج ملكاً لتلك الشركة تستطيع التصرف به سواء بالبيع أو التصفية وتدفع تلك الشركة ريعا وهو مبلغ ثابت عن كل برميل منتج فضلا عن دفع ضريبة على الأرباح.

٣- **نظام عقود المشاركة**، حيث بموجب هذا النظام تتولى الشركة أو مجموعة الشركات الأجنبية تقديم التمويل اللازم لإنجاز عمليات الاستكشاف والاستخراج بما في ذلك البنى الارتكازية اللازمة لذلك، وبعد ذلك فأن الكميات المستخرجة من النفط الخام تقسم إلى كميتين، الأولى يطلق عليها نفط (التكلفة وتذهب) ملكيتها إلى الشركة الأجنبية لتغطية تكاليفها، وغالباً ما يتم تحديد الحدود العليا لهذه الكمية

بـــ٤٠%. وما تبقى يطلق عليه نفط الربح والذي يتم تقسيمه بين الشركات الأجنبية والدول المالكة للنفط بنسب متفق عليها فضلاً عن حصول الدولة المالكة على عائد ضريبي على الأرباح وريع عن مجمل الإنتاج. وقد تدخل الدولة المالكة أيضا كشريك تجاري في العقد وتقدم حصة من رأس المال فتحصل على نفس النسبة من نفط التكلفة ونفط الربح. فإذا فرضنا أن نفط الكلفة اتفق عليه بنسبة ٤٠% فيتم توزيع العائد على الاستثمار وفق الآتي:

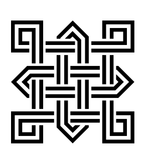
- تستلم الحكومة حصة تسمى (ريع الملكية) عند بدأ الإنتاج حسب الاتفاق المبرم بين الشركة المستثمرة والحكومة.
- تستلم الشركة المستثمرة حصتها التي افترضناها بـــ٤٠% من قيمة الإنتاج والتي يطلق عليها بنفط الكلفة لاسترجاع الكلف الاستثمارية.
- تقسم النسبة المتبقية ٦٠% بين الحكومة والشركة بموجب الاتفاق وقد تكون ٧٠%منه للحكومة و٣٠% للشركة وهذا ما يطلق عليه بنفط الربح.

٤- **عقود المقاولة أو الخدمة،** والتي بموجبها تقوم الدولة المالكة للنفط بمنح شركات أجنبية جزء محدد من الفعاليات في القطاع النفطي، مع تحمل أعبائها ومخاطرها لقاء نصيب متفق عليه تحصل عليه الشركة القائمة في الفعاليات.

ورغم ما أطلق على العقود التي وقعها العراق مع عدد من الشركات الأجنبية خلال عامي ٢٠٠٩/٢٠١٠ بكونها عقود خدمة، إلا أنها كانت أكثر من ذلك، فقد أعطت الحق للشركات في رسم السياسة الإنتاجية دون

أن تتحمل أية مخاطر، مما اضطر الحكومة العراقية في عام ٢٠١٣ بإجراء مفاوضات مع الشركات المذكورة لتقليل ذروة الإنتاج إلى ٩ مليون برميل. وهذا ما يعكس عدم مراعاة واقع البنى التحتية النفطية عند توقيع تلك العقود، كما لم يتم الإشارة إلى كيفية تحمل الخسارة عند توقف الصادرات النفطية نتيجة للظروف المناخية السيئة.

أما العقود التي وقعها إقليم كردستان فقد منحت الشركات الحرية في مجال الاستكشاف والإنتاج وفق مزايا كبيرة. وبذلك يرى الكثير من الخبراء أن الشركات قد هيمنت على نفط الإقليم بموجب تلك العقود.



المبحث الثاني

مراحل تطور الصناعة النفطية في العراق

➢ أولاً: مرحلة الاستكشاف:

منذ اكتشاف النفط في العراق بداية القرن العشرين من قبل الخبراء الألمان والإنكليز، أصبح العراق محط أنظار الدول المتحاربة في الحرب العالمية الثانية، التي انتهت بوضع العراق تحت الانتداب البريطاني. وقد أهتم البريطانيون بموضوعة النفط العراقي، لاسيما بعد اكتشاف حقل بابا كركر في كركوك عام ١٩٢٧. مما سارع في تأسيس الهياكل الإدارية لإدارة النفط العراقي، حيث تم تأسيس شركة نفط العراق المملوكة لشركات بريطانية، التي احتكرت حق التنقيب عن النفط في العراق لصالحها. بموجب اتفاقية وقعت عليها الحكومة العراقية بضغط من الانتداب البريطاني عام ١٩٣٦. وبذلك أصبح التنقيب في جميع مناطق العراق من حق الشركة المذكورة في التنقيب والاستكشاف. ومما شجع عمليات التوسع بالاستكشاف هو الكلف المتدنية لتلك العمليات مقارنة بدول أخرى. إذ وفقاً إلى إحصائيات شركات النفط ذات الامتياز في العراق فإنها بلغت كلف الاستكشاف بنحو ٢٦ سنتاً للبرميل كمعدل مجموع العمليات في العراق منها ٠,١ سنت للبرميل في الجنوب و٠,٤ سنت في الشمال شرقي نهر دجلة و٥,٦ سنت في الشمال الغربي من العراق[٦].

أما كلف التطوير والتي تشتمل على كلف الآبار ومنشآت الإنتاج، فإنها قدرت بموجب الدراسة نفسها على أنها بحدود دولار واحد للبرميل كمعدل للمناطق الثلاث في العراق. ووفقاً للدراسات التي أعدها الخبير المعروف توماس ستوفر (Thomas Stauffer)، فإن تقديرات كلف الاكتشاف

والتطوير هي أقل من دولار للبرميل في العراق وإيران والسعودية، إلا أنها أقرب إلى نصف دولار للعراق بالمقارنة مع ١-٢ دولار للكويت و٢,٥-٣,٧٥ دولار للحقول البرية في أبو ظبي و٦-٧ دولار للحقول البحرية في أبو ظبي و٣-٥ دولار في فنزويلا. أما وفق أرقام شركة النفط الوطنية العراقية فإن معدل الكلف في الثمانينيات لم تتجاوز دولاراً واحداً للبرميل. إلا أن هذه الأرقام لا بد وأن تكون حالياً أعلى من السابق(٧).

وقد شهدت عمليات الاستكشاف والحفر تصاعداً ملحوظاً بعد عام ١٩٦٨ وبشكل خاص بعد صدور قانون ٨٠ لسنة ١٩٦١، الذي سحب حق التنقيب والاستكشاف من الشركات الغربية، وكذلك تأميم عمليات شركة نفط العراق في الأول من حزيران/ يونيو ١٩٧٢، ثم لاحقاً تأميم عمليات شركة نفط البصرة في عامي ١٩٧٣ و١٩٧٥. أما عمليات شركة نفط الموصل فقد تم التنازل عنها لصالح شركة النفط الوطنية في اتفاقية التسوية التي أبرمت في الأول من آذار/ مارس ١٩٧٣. وزادت شركة النفط الوطنية وبشكل ملحوظ عدد الفرق الزلزالية الوطنية وكذلك أبراج الحفر والتي كان يشغلها أطقم وطنية كاملة، إضافة إلى تواجد عدد من الشركات المقاولة بهدف الاستعانة بطاقات إضافية وللحصول على ما هو متوافر من تكنولوجيا لديها. وقد بلغت عدد الفرق الزلزالية العاملة قبل حرب عام ١٩٩١ بنحو ٧٢ فرقة / شهر. وبلغ عدد أبراج الحفر أكثر من ٢٠ برجاً وكانت نسبة الأجهزة الزلزالية الوطنية وأعمال الحفر المدارة وطنياً أكثر من ٥٠ بالمئة(٨).

هذا وشهدت تلك العمليات لاحقاً هبوطاً حاداً بل توقفاً كاملاً في بعض المراحل، حيث وصلت خلال التسعينيات إلى أقل من فرقة واحدة / شهر و لم يكن هناك أكثر من ٢-٣ أبراج حفر عاملة، وقد كان لذلك أثره السلبي على

السلوك المكمني للحقول المنتجة كما سنتطرق إليه في فصل لاحق.

لكن ومنذ عام ١٩٩٠ توقفت مرة أخرى بشكل فعلي أعمال المسح الزلزالي وعمليات الحفر الاستكشافي والتقييمي والتطويري، لا بل وأيضاً عمليات استصلاح أبار النفط وآبار حقن الماء، وهبطت بشكل حاد أيضاً عدد الدراسات الجيولوجية والمكمنية والهندسية بالنظر إلى النقص في المعلومات وضعف الاتصالات مع الخارج وعدم الحصول على الأجهزة والمعدات بل وحتى الأدوات الاحتياطية، واضطر العديد من الكوادر المتخصصة إلى ترك العراق إلى الخارج لأسباب سياسية أو اقتصادية(٩).

وهكذا بقيت صناعة النفط الاستخراجية متخلفة تكنولوجياً عن كافة أرجاء العالم على أمل أن يتم النهوض بها في مراحل لاحقة. بسبب أن التكنولوجيا وأسس التقييم وأساليب الحفر المعتمدة في تخمين حجم المخزون النفطي واحتياطيات العراق وحقوله تعتمد فقط على الأسس القديمة التي كانت متاحة أمام شركة النفط الوطنية العراقية. نتيجة تعذر الحصول على التكنولوجيا الحديثة بسبب الظروف منذ أوائل الثمانينيات ولحد الآن. لأسباب عديدة منها تعود إلى الحروب والحصار والظروف المالية الصعبة التي مر بها العراق خلال تلك الفترة. ثم انحسار القدرات الفنية العراقية بسبب الهجرة وضعف التدريب وغير ذلك، ويمكن تشخيص اهم النقاط التي حالت عدم تطور العمليات الاستكشافية بالنقاط الآتية(١٠):

١- اعتمدت العمليات على دور النشاط الوطني حصراً، الذي يفتقر إلى الخبرات الحديثة بسبب ظروف الحصار، وعد إمكانية التواصل مع التطور الحاصل في مجمل الصناعة النفطية، وأن كان يتم الاستعانة بعدد من الشركات على أساس المقاولة في جزء من عمليات المسح الزلزالي والحفر.

٢- بقيت عمليات الحفر محصورة بأعمال الحفر العمودي مع عدد محدود من الآبار المائلة و لم يحفر أي بئر أفقي إلى حد الآن.

٣- كما بقيت عمليات الحفر التقييمي والتطويري محصورة بأعماق محددة، حيث إن ٣٠-٤٠% من الآبار التي تم حفرها لا تتعدى عمقها ٢٠٠٠ قدم (٧٠٠ متر) في الحقول الشمالية، وعشرة آلاف قدم (٣٢٠٠ متر) في الحقول الجنوبية. و لم يتم حفر أكثر من عدد محدود جداً بأعماق وصلت إلى حوالي ٥٠٠٠ متر. في حين وكما يتضح من الجداول المرفقة أن العديد من الحقول فيها طبقات منتجة يصل بعضها إلى سبع لم يتم تطوير منها أكثر من ٢-٣ طبقات.

٤- إن عمليات الحفر لم تشمل أكثر من بئر واحدة لكل من ٢٩٠٠ كيلو متر مربع مما يدل على أن الاحتمالات النفطية في التراكيب التي لم تشهد عمليات حفر كبيرة جداً.

٥- بقيت عمليات الاستخلاص الثانوي معتمدة على الإنتاج أولاً باعتماد الضغط الذاتي للحقول، ثم بواسطة حقن الماء وخاصة في كركوك والرميلة. و لم يتم استخدام الوسائل الأخرى المتطورة عالمياً باستثناء حقن الغاز وبشكل محدود في حقل شرق بغداد.

٦- لم يتم تطوير أي من الحقول المكتشفة في شمال غرب العراق عدا ما قامت به شركة نفط الموصل في عين زاله وصفية وبطمه.

٧- كما لم يتم، باستثناء جهد محدود في أواسط الثمانينيات، إجراء عمليات استكشافية للصحراء الغربية.

٨- لم يتم إجراء أية مسوحات زلزالية بواسطة الفرق ذات الأبعاد الثلاثة.

➢ **ثانياً: مرحلة الاستخراج (الإنتاج):**

كان النفط دائماً سلعة متأثرة بالسياسات المحلية والإقليمية والدولية، وفي بلد مثل العراق كانت صناعة النفط دائماً محوراً للخلافات السياسية منذ اكتشافه، والتي أثرت بشكل سلبي على مراحل تطويره والتي شهدت على مر السنين موجات من الصعود والهبوط. فقد كان يتراوح الإنتاج العراقي في الخمسينيات بحدود بضعة مئات من آلاف البراميل، وابتدأت مرحلة تزايد الإنتاج منذ عام ١٩٥٨، عندما أصبح الإنتاج الفعلي ٧٢٣ ألف برميل يومياً. ولكن بقي هذا الإنتاج يتراوح في معدلاته المذكورة لحين تفعيل دور شركة النفط الوطنية العراقية، ثم تأميم النفط عام ١٩٧٢ والتوقيع في الأول من آذار ١٩٧٣ على اتفاق شامل مع شركات النفط الأجنبية. هذه الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة العراقية، قد مكن العراق من تطوير إنتاجه النفطي ليصل معدل الإنتاج عام ١٩٧٣ إلى نحو ٠٣٩،٢ مليون برميل. وقد رافق التطور بالإنتاج ارتفاع أسعار النفط عالميا ليحفز العراق على تطوير قدراته الإنتاجية، التي أستمرت بالتصاعد حتى بلغت ذروة الإنتاج عام ١٩٧٩ لتصل إلى مقدار ٣,٥٦٢ مليون برميل يومياً[١١].

ولكن بعد دخول العراق الحرب مع إيران، بدأت مرحلة النزول بالإنتاج، وتعرضت منشآت الإنتاج والتصدير للقصف الجوي المباشر وهبطت معدلات الإنتاج إلى ١,٠-١,٣ مليون برميل يومياً خلال الفترة ١٩٨١-١٩٨٥. وقد استطاعت وبشكل تدريجي وزارة النفط إضافة طاقات تصديرية جديدة من خلال إضافة المرحلة الثانية للخط العراقي التركي فبلغت طاقته الإجمالية ١,٦٥ مليون برميل يومياً. ثم تم إنشاء المرحلة الأولى للخط العراقي

عبر السعودية عام ١٩٨٦ وبطاقة نقل تبلغ نحو ٧٥٠ ألف برميل يومياً. مما حسن القدرات الإنتاجية والتصديرية للنفط العراق ليصل عام ١٩٨٩ إلى نحو ٢,٩٦٨ مليون برميل يومياً.

وكان من أسباب تطور مراحل الصناعة النفطية العراقية، حتى تجاوز الإنتاج حاجز ٣ مليون برميل، هو نجاح العراق في اعتماده، ومنذ عام ١٩٦٨، وبشكل أساسي على سياسة الاستثمار المباشر، من خلال قيام شركة النفط الوطنية العراقية ومؤسسات وزارة النفط الأخرى بتنفيذ مشاريع تطوير الحقول والمنشآت السطحية اللازمة للإنتاج والخزن والنقل والتصدير. ورغم هذا الاعتماد على الذات في تطوير الإنتاج النفطي إلا أن العراق لم يتخلى عن آليات التعاون مع بعض الدول في تطوير قدراته الفنية والتطويرية. وذلك من خلال عقد اتفاقيات التعاون الاقتصادي مع عدد من الدول كان في مقدمتها الاتحاد السوفياتي وعدد من دول أوروبا الشرقية آنذاك. هذا فضلا عن اعتماد عقود المقاولة على أساس تسليم المفتاح لمشاريع محددة المعالم لا يترتب عليها أية حصص في النفط. وتم بذلك تطوير حقول الرميلة الشمالي ونهر عمر واللحيس وخباز وغيرها، كما تم تنفيذ أنابيب التصدير إلى تركيا وعبر السعودية والميناء العميق على الخليج العربي، بالإضافة إلى عدد من المنشئات التحويلية كمصفى البصرة ووحدات إنتاج الغاز السائل وغيرها.

➢ **ثالثاً: مرحلة النقل والتصدير:**

منذ اكتشاف حقل بابا كركر في عام ١٩٢٧ فقد سعت شركة نفط العراق، ومن ثم الحكومة العراقية، إلى مد منظومة من خطوط النقل النفط العراق إلى موانئ التصدير. وتشمل هذه المنظومة مجموعة من خطوط الأنابيب

البالغ طولها نحو ٤٣٥٠ ميلاً، فضلاً عن ثلاث موانئ للتصدير في الجنوب. ومن تحقيق المرونة في عمليات النقل، تم إنشاء الخط الاستراتيجي عام ١٩٧٥ لنقل شحنات النفط إلى الشمال أو إلى الجنوب وبسعة ١,٤ مليون برميل يومياً. حيث يتكون خط الأنابيب هذا من خطين متوازيين سعة كل منها ٧٠٠ ألف برميل يومياً وتساعد منظومة الشمال- الجنوب هذه على تصدير خام كركوك الشمالي عن طريق الخليج العربي. وتسمح كذلك بشحن خامات الرميلة عبر تركيا. كما أنشئ خلال الثمانينيات الخط العراقي-السعودي لنقل النفط العراقي إلى مينا ينبع السعودي، للتعويض عن توقف التصدير عن طريق الموانئ العراقية في الخليج العربي بسبب العمليات العسكرية أثناء الحرب العراقية الإيرانية. كما سعى العراق لامتلاك ناقلات نفط لنقل وتسويق نفطه إلى الموانئ الدولية، وقد تمكن العراق من تكوين أسطول بحري يتكون من عدد من الناقلات النفط وبطاقة نقل وصلت ١,٥ برميل يومياً[١٢].

إلا أن معظم منظومات النقل والخزن والتصدير قد تعرضت إلى دمار خلال حرب الحروب الثلاثة التي مرت بالعراق. هذا فضلاً عن تقادم تلك المنظومات أو تعرضها للتخريب بفعل العمليات الإرهابية. حيث أثناء حرب العراقية الإيرانية، تضررت الموانئ العراقية بفعل العمليات العسكرية، لاسيما ميناء البصرة العميق (ميناء البكر). كما تعرض الخط الاستراتيجي إلى العطب في منطقة حديثة بعد تدمير محطة الضخ K-٣ إضافة إلى تدمير أربع محطات ضخ في الجنوب أثناء حرب خليج الأولى عام ١٩٩١. أما الخط العراقي السعودي فقد توقف أثناء فترة الحصار، مما أدى إلى قيام الجانب السعودي بتحويل الخط لاستغلاله بنقل نفطها داخلياً. كما أن الأسطول البحري هو

الآخر قد تضرر بحرب الخليج الأولى عام ١٩٩١، وتقادمت ناقلاته بسبب عدم السماح بالعمل بها، نتيجة العقوبات الاقتصادية المفروضة منذ بداية التسعينيات. حيث تم بيعها خردة[١٣].

وعليه وما يلاحظ أن مرحلة النقل والتصدير، التي تعد من المراحل المهمة من مراحل الصناعة النفطية في العراق، قد تراجعت في قدراتها بسبب ما مر بالعراق من حروب وظروف أمنية غير مستقرة. الأمر الذي يستلزم اعتماد إستراتيجية وطنية لا عادة قدرات العراق التصديرية لتتمكن من نقل الإنتاج المتزايد من النفط الخام بعد توقيع عقود التراخيص الخاصة بتطوير عدد من الحقول الكبيرة وكما يأتي:

١- المباشرة السريعة بإعادة بناء الخزانات المتضررة في حديثة وكركوك لتوفير المرونة التشغيلية اللازمة للتصدير.

٢- المباشرة السريعة بإعادة بناء الخزانات المتضررة في المنطقة الجنوبية وخاصة في مستودعي الزبير ١ و٢، ومستودع الطويسة بالإضافة إلى المضي بإنشاء خزانات في منطقة الفاو.

٣- وضع خطة تشغيلية تتناسب ومستلزمات العودة إلى الخطط التسويقية السابقة بتصدير أكثر من نوع واحد من نفط المنطقة الجنوبية، حيث يتم حالياً مزج نفط البصرة الخفيف مع بقية النفط المتوسط والثقيل من حقول البصرة وميسان وبالتالي تصديرها بدرجة كثافة متدنية بحدود ٣١ درجة بل وأقل في بعض الحالات في حين يمكن كمرحلة أولى تصدير نوعين من النفط مما يستوجب تأهيل منظومة الخزن والنقل في المنطقة الجنوبية[١٤].

٤- استكمال إصلاح المنشآت المتضررة في ميناء البصرة العميق وإعادة تأهيله بشكل كامل، وبشكل خاص توفير منظومة العدادات لقياس كميات النفط المصدرة وضمان تغييرها بشكل دوري. والسعي لا عادة تأهيل ميناء خور العمية بكامل الأرصفة وأعادته إلى طاقته التحميلية.

٥- أما بالنسبة إلى منظومة الخط العراقي عبر السعودية فإن الأمر يتطلب أولاً بحث الموضوع مع الجانب السعودي الذي أقدم في حزيران/يونيو عام ٢٠٠٠ على وضع يده والاستيلاء على كامل المشروع الواقع في أراضيه واستخدامه لأغراضه. وفي حالة التوصل إلى اتفاق لإعادة التشغيل، فيمكن عندئذ وضع الخطط اللازمة من أجل إعادة تأهيل المنظومة الواقعة داخل الأراضي العراقية في ما يتعلق بمحطتيْ الضخ والخزن والأنابيب. لقد قام العراق ببناء وتمويل كامل المشروع ومن حقه الاستفادة منه وفق الأسس والتفاهمات التي أتفق عليها مع السعودية.

وإن الهدف مما تقدم هو ضمان توفير طاقة تصديرية تتناسب مع حجم الطاقات الإنتاجية التي سيتم الوصول إليها، وبعكسه قد يتطلب الأمر التفكير ببدائل أخرى. وفي هذا السياق وبضوء التجارب التي مر بها العراق، فإن الاعتماد يجب أن يكون على الموانئ العراقية أولاً الواقعة على الخليج العربي وهي مينائيْ البصرة وخور العمية والتي يمكن تأهيلها ورفع طاقاتها التصديرية إلى ما يقرب من ٣ مليون برميل كمرحلة أولى.

➢ رابعاً: مرحلة التكرير والتصفية:

تُعد المصافي العراقية من المصافي القديمة، التي تعتمد تكنولوجيا بسيطة، ويفتقر معظمها على وحدات تكسير مما يجعل نسبة الوقود الثقيل المنتج عالية.

حيث يرجع بناء مصفى الدورة إلى عام ١٩٥٥ بطاقة ٧٠ ألف برميل يومياً، وخلال فترة السبعينيات تم إنشاء مصفى البصرة على مرحلتين بطاقة ١٤٠ ألف برميل يومياً. كما تم إنشاء مجمع مصافي بيجي أوائل الثمانينيات بطاقة إجمالية تبلغ ٢٩٠ ألف برميل يومياً موزعة على ثلاث مصافي. وكانت هذه المصافي لا تسد الحاجة إلى المشتقات، حيث قام العراق بشراء وحدات تصفية متنقلة بطاقة ١٠ آلاف برميل يومياً. ثم قام خلال النصف الثاني من التسعينيات ببناء عدد آخر من المصافي، وتم توزيعها على مناطق مختلفة من العراق مثل الكسك والحبانية وكركوك والصينية والسماوة والناصرية وغيرها، لاعتبارات عسكرية ومدنية بطاقة إجمالية تصل إلى أكثر من ٢٠٠ ألف برميل يومياً، إلا أن معظمها لا يحتوي على وحدات تحسين البنزين ويكون إنتاجها من الوقود الثقيل عالياً هذا ويستمر العمل حالياً وخلال سنة ٢٠٠٥ بنصب وحدات مصنعة محلياً في مناطق متفرقة من العراق مثل كويسنجق والنجف والسماوة غيرها[١٥]. ولغرض الوقوف على تطور صناعة التكرير في العراق يمكن إيجاز ذلك بالنقاط الآتية:

- بلغت الطاقة الإجمالية لوحدات التصفية حسب طاقتها التصميمية أكثر من ٧٠٠ ألف برميل يومياً. لكن معظم تلك الوحدات لم يتم تطوير تقنياتها التي تعتمدها في التصفية، وكان الهدف الرئيس هو زيادة طاقات التصفية، حتى أصبحت تزيد عن الاستهلاك المحلي.

- بلغت أقصى معدلات الاستهلاك من المشتقات النفطية قبل الحرب على العراق عام ٢٠٠٣ بحدود ٣٥٠ ألف برميل يومياً.

- نظراً إلى بساطة وحدات التصفية، فإن نمط التصفية كان يتم اعتماداً

على الحاجة المحلية للبترين وبالتالي الاضطرار إلى تكرير كميات أكبر من النفط الخام ومن ثم بقاء فائض من الوقود الثقيل وأحياناً أنواع أخرى من المشتقات كزيت الغاز والنفط الأبيض، مما يشكل اختناقاً في حالة عدم وجود منافذ للتصريف والتي تتمثل بإحدى الوسائل التالية التي اعتمدها العراق منذ عام ١٩٨٣، كالحقن في المكامن وخاصة في كركوك وقد وصل معدلها من المشتقات النفطية أحياناً إلى أكثر من ٢٠٠ ألف برميل يومياً عدا النفط الخام المجرد من الغاز. أو الحقن بأنابيب النفط الخام المعدة للتصدير[١٦].

• قام العراق بتصدير كميات من المشتقات النفطية بواسطة الشاحنات الحوضية إلى الخارج وخاصة تركيا والأردن. وقد بلغ حجم المشتقات النفطية التي كان يتم تصديرها عبر تركيا والأردن قبل آب / أغسطس١٩٩٠ بحدود ٢٠٠ ألف برميل يومياً.

• بقيت مواصفات المشتقات النفطية دون المستوى المطلوب وكان من المخطط في عام ١٩٨٩-١٩٩٠ إضافة عدد من وحدات التصفية ووحدات نوعية أخرى لغرض تحسين المواصفات والمباشرة بإنتاج بترين ذو درجة ٩٥ عام ١٩٩٥ وذلك بدلاً من الإنتاج آنذاك بدرجة ٩٠ أوكتان. وبعد غزو العراق للكويت وفرض الحصار قامت الوزارة -بموافقة الحكومة- بتخفيض درجة الأوكتان إلى ٨٧ درجة بهدف الحفاظ على خزين مادة الـــ TEL) (Tetra Ethylene Lead)) والمحتكرة من قبل شركات أمريكية محدودة، مما حال في ظروف الحصار الحصول على تلك المواد الأساسية في تحسين مستوى نوعية المشتقات، لاسيما مادة البترين التي لا تزال نوعيتها هي أقل كفاءة من مستواها حتى في دول الجوار[١٧].

• لقد كان لأسلوب التصدير الذي لجأت إليه الحكومة العراقية في التسعينيات وخاصة بعد زيادة حجم الإنتاج والتصفية منذ عام ١٩٩٧ لكل من تركيا والأردن ثم سوريا، مخالفاً لبرنامج النفط مقابل الغذاء وكان الجزء الأعظم منه يرسل إلى تركيا. ويعتبر فارق الأسعار بين ما معتمد في تلك الدول وما يتم دفعه للعراق كبيراً ومغرياً جداً.

هذا ولا تزال سوق المشتقات النفطية تعاني من عمليات تهريب المنتجات النفطية إلى خارج العراق ولغاية يومنا هذا. بل وربما زادت معدلاتها بنسب كبيرة بعد إمكانية التمويه مع ما يستورد من مشتقات إلى الداخل، إضافة إلى تفشي الفساد والرشوة بين العاملين في محطات التعبئة والمستودعات وكذلك المستهلكين الرئيسيين كمعامل الطابوق وغيرها، والتي لجأت إلى إعادة البيع بدلاً من استخدامه في مصانعها.

وقد كانت الحكومة العراقية قد خططت للاستغناء التدريجي عن مصفى الدورة في التسعينيات، حيث كان مقرراً إنشاء مصفى الوسط في منطقة المسيِّب جنوب بغداد بطاقة ١٥٠ ألف برميل يومياً وإنجازه عام ١٩٩٠. وبوشر بالفعل بعمليات مد خطوط الأنابيب والخزانات. وفي عام ١٩٨٧ أنيطت مسؤولية تنفيذه بوزارة التصنيع العسكري على أساس التنفيذ المباشر. إلا أن الأخيرة لم يكن لديها القدرات الفنية والخبرات لتنفيذ المشروع، وعليه لم تتمكن من قطع أي شوط لتنفيذه وأعيد مسؤولية المشروع مجدداً إلى وزارة النفط عام ١٩٩٣، التي هي الأخرى قد عجزت عن تنفيذه بسبب ظروف الحصار، وعدم تمكنها من الحصول على المعدات والمستلزمات الأساسية لمشاريع التصفية. وقد تعرض عددٌ من تلك المنشآت بما في ذلك الخطوط الإنتاجية للنهب والسلب والدمار عام ٢٠٠٣.

وقد أشار التقرير الدوري للأمين العام للأمم المتحدة الخاص بتطبيق برنامج النفط مقابل الغذاء الصادر في ١٠ آذار/ مارس ٢٠٠٠ حول واقع نشاط التصفية، بأن المصافي الرئيسية الثلاث في بيجي والبصرة والدورة قد تم إعادة تأهيلها جزئياً. إلا أن حقيقة الأمر لم يحصل أي تحسين على أوضاع المصافي العراقية، إن لم يكن العكس تراجعت قدراتها في بعض الحالات، وخاصة بعد حرب عام ١٩٩١، ومن ثم حرب عام ٢٠٠٣ وما أعقبها من عمليات تخريب وبالتالي فإن واقع المصافي العراقية حسب رأي (السيد عصام الجلبي) وزير النفط العراقي الأسبق بأنه سيئ بكل معنى الكلمة، نظراً لعدم القدرة على إضافة أو حتى استبدال أي وحدات داخل المصافي والتي بإمكانها تحسين المواصفات. وبالتالي فإن أحد أهم التحديات هو العمل السريع على تحسين المواصفات، إضافة إلى زيادة طاقات التكرير على أن تكون على درجة عالية من التعقيد لإنتاج النوعيات المطلوبة من المشتقات النفطية وبالمواصفات العالمية. حيث لا زالت المصافي تعاني من إشكالات، في تجهيز محطات إنتاج الكهرباء بالنوعيات المطلوبة من الوقود وكذلك في تدني كفاءة البنزين واحتوائه على نسبة من المواد الصلبة التي لها تأثير على محركات السيارات التي تعمل بالبانزين. وعليه يمكن إيجاز التحديات التي تعني منها مرحلة تكرير النفط في العراق بالنقاط الآتي[١٨]:

• إن تجهيز محطات توليد الكهرباء بالوقود الثقيل وتحقيق الاستمرارية المطلوبة تعتبر معقدة، نتيجة لطبيعة بعض وحدات توليد الكهرباء ونوعية الوقود الثقيل الذي تعتمه في التشغيل. إذ أن المجهز لها يحتوي أحياناً على نسب عالية من الكبريت والمعادن. وأن الاستمرار بالتجهيز غير مؤمن مما يؤدي إلى توقف محطات التوليد لفترات ليست بالقصيرة. وهذا ما نشاهده في

تبرير وزارة الكهرباء عند تراجع إنتاج الطاقة الكهربائية، وتعزو السبب في ذلك التراجع إلى توقف بعض محطات الكهربائية نتيجة عدم قيام وزارة النفط بتجهيزها بالوقود المطلوب.

• من المشاكل التي تعاني منها مصافي النفط العراقية هو محدودية طاقات خزن المشتقات النفطية داخل المصافي وخارجها، فإنها تتعرض أحياناً إلى حالات من الاختناق في حالة هبوط معدلات التصريف مما يؤدي إلى تخفيض طاقات التصفية.

• لقد تعرضت مصافي بيجي والبصرة خلال الحرب العراقية- الإيرانية، ثم خلال حرب الخليج الثانية في ١٩٩١ لكثير من الدمار بسبب القصف الجوي والمدفعي، ولا زالت عدد من الوحدات المساعدة غير عاملة مما يؤثر على حجم ونوعية المشتقات المنتجة.

• بعد عام ١٩٩١ اضطرت إدارة المصافي إلى السعي وراء بدائل للمواد الاحتياطية اللازمة والذي تعذر استيرادها خلال فترة الحصار، مما جعل طبيعة الصيانة والتصليح دون المستويات الفنية المقبولة. ولجأت تلك الكوادر أحياناً إلى تفكيك وحدات تصفية صغير لاستخدامها كأدوات احتياطية (Cannibalization).

• تعثرت كثيراً برامج الصيانة المبرمجة منذ عام ١٩٩١ لصعوبة الحصول على الأدوات الاحتياطية أو بسبب الحاجة إلى استمرار عمليات التشغيل لتوفير المشتقات، وقد أثر ذلك أيضاً على الكفاءة الفنية والتشغيلية للمصافي.

• تدمير الجزء الأعظم من الخزانات في مستودعات حمام العليل والمشاهدة واللطيفية، إضافة لما هو موجود داخل أسيجة المصافي و لم يتم إعادة

بنائها باستثناء نسبة قليلة جداً مما يؤثر على المرونة التشغيلية وطاقة الخزن.

• تعرض مصفى بيجي أكبر المصافي العاملة إلى سيطرة (الإرهاب) منتصف عام ٢٠١٤، ثم إعادة تحريره من قبل القوات الأمنية، جعل منه منطقة عمليات عسكرية أدت إلى توقفه بشكل كامل، وتعرض أجزاء منه إلى التدمير.

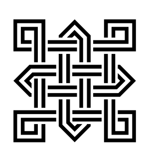
• تتضمن المصافي الرئيسية الثلاث على وحدات لإنتاج الدهون بما في ذلك معامل لصنع البراميل والعبوات وتعبئتها وتتوزع تلك الطاقات على الشكل التالي:

- مجمع مصافي بيجي ١٩٨٢: ٢٥٠ ألف طن سنوياً موزعة على وحدتين رئيسيتين.

- مصفى البصرة ١٩٧٢: ١٠٠ ألف طن سنوياً

- مصفى الدورة ١٩٥٥: ١٢٠ ألف طن سنوياً موزعة على وحدتين رئيسيتين.

وكان الإنتاج من الدهون، في حالة عمل تلك الوحدات بطاقاتها، يفوق الحاجة المحلية، مما يتم تصديره للخارج نظراً لنوعيته الممتازة. إلا أن وحدات إنتاج الدهون هي الأخرى قد تعرضتً إلى الدمار بسبب الحروب، أو التوقف بسبب عدم الصيانة والتصليح. الأمر الذي انعكس على مستوى إنتاجها من حيث الكمية والنوعية[١٩].



مصادر الفصل الثاني

(١) رحمان آمال، النفط والتنمية المستدامة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير- جامعة ورقلة/ الجزائر العدد الرابع ديسمبر ٢٠٠٨ ص١٧٩.

(٢) د. كريم عبد الحسن علوان، صناعة النفط في جنوب العراق، التحديات وآفاق النهوض، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لرابطة حملة الشهادات العليا في العراق، البصرة ٢٠٠٧ ص٩.

(٣) د. عبد الستار عبد الجبار موسى، دراسة تحليلية لواقع القطاع النفطي في العراق وآفاقه المستقبلية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الخامس والثمانون لسنة ٢٠١٠ ص٢٩٤.

(٤) أ. رحمان آمال، النفط والتنمية المستدامة، مصدر سابق ص١٨٤.

(٥) د. عبد الستار عبد الجبار موسى، دراسة تحليلية لواقع القطاع النفطي في العراق وآفاقه المستقبلية، مصدر سابق ص٢٩٨.

(٦) وزارة النفط العراقية، تقارير عن الإنتاج والتسويق سنوات مختلفة.

(٧) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، بحث مقدم لندوة مستقبل العراق، بيروت ٥-٨ تموز ٢٠٠٥.

(٨) د. أحمد عمر الراوي، التراخيص النفطية ودورها في مستقبل الصناعة النفطية بالعراق، بحث مشارك بالمؤتمر العلمي السادس لمركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، بغداد ٢٢-٢٣ مايس ٢٠١٠ ص٦.

(٩) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق.

(١٠) المصدر أعلاه ص١٢.

(١١) د. أحمد عمر الراوي، مستقبل الصناعة النفطية في العراق، بحث مقدم لمركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ٢٠١١ص٧.

(١٢) د. أحمد عمر الراوي، التراخيص النفطية ودورها في مستقبل الصناعة النفطية بالعراق، مصدر سابق ص٨.

(١٣) د. كريم عبد الحسن علوان، صناعة النفط في جنوب العراق، التحديات وآفاق النهوض، ص١٢.

(١٤) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق.

(١٥) مؤيد جاسم محمد الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستنزاف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الإدارة والاقتصاد- جامعة الأنبار ٢٠١٢ ص٦٣.

(١٦) المصدر أعلاه ص ٧١.

(١٧) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص٨.

(١٨) د. أحمد عمر الراوي، مستقبل الصناعة النفطية في العراق، مصدر سابق ص١٢.

(١٩) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص١١.



الفصل الثالث

الأبعاد الاقتصادية لقطاع النفط والغاز

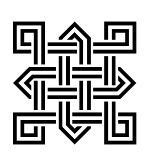
○ المقدمة:

منذ اكتشاف النفط في العراق في بدايات عشرينيات القرن الماضي، أخذ الاهتمام بهذا المورد الحيوي من قبل دول الغرب المهينة على المنطقة، لاسيما كل من بريطانيا وفرنسا. حيث أسست أولى شركات النفط في المنطقة باسم شركة النفط التركية، التي فيما بعد حولت إلى شركة نفط العراق. وكانت تلك الشركة مهيمنة على كل الأنشطة المتعلقة بإنتاج النفط ابتداءً من الاستكشاف مروراً بالحفر والإنتاج وانتهاءً بالتسويق، دون أن يكون للحكومة العراقية أي دور في ذلك. وكل ما كان يحصل عليه العراق من هذا الإنتاج هو حصة محددة من قيمة الإنتاج مع ضريبة على أرباح الشركات صاحبة الامتياز. ومع هذه الحصة المحدودة للحكومة العراقية من عوائد النفط، فقد شكل النفط العامل الرئيسي للأنفاق الحكومي، حيث تمثل مساهمة العوائد النفطية في موازنات الدولة، بداية الأمر أكثر من ٣٠%، تزايدت هذه النسبة بمرور الوقت حتى تأميم حصص الشركات الغربية عام ١٩٧٢ لتصل في الوقت الراهن إلى نحو ٩٠% من مجموع الإيرادات العامة لموازنة الدولة السنوية.

وتحول الاقتصاد العراقي من اقتصاد متنوع في هياكله الاقتصادية إلى اقتصاد ريعي يعتمد بشكل كلي على قطاع واحد هو القطاع النفطي، حيث كانت القطاعات الأخرى، لاسيما القطاع الزراعي والصناعي يمثلون نسبة لا تقل عن ٣٠% خلال خمسينيات وستينيات القرن الماضي لكل منهما. وهذا الاعتماد الكلي على قطاع واحد قد أوقع الاقتصاد العراقي في فخ الاقتصاد الريعي، الذي يعتمد على الظروف والمتغيرات الخارجية أكثر مما تحدده الدوافع والحاجات الداخلية للعراق. وهذا ما شاهدناه أثناء فترة الحصار خلال فترة التسعينيات، التي

شل فيها النشاط الاقتصادي العراقي طيلة أكثر من ثلاثة عشر سنة، وهدد هذا الحصار الإنسان العراقي في مقومات حياته. لأن هذه العقوبات قد أوقفت المورد الرئيس لتمويل الموازنة العامة. مما حال دون إمكانية حصول الفرد على أبسط مقومات الحياة، وفي مقدمتها الغذاء والدواء. رغم رجوع الدولة في سياساتها بالاهتمام بالقطاع الزراعي الذي تحسنت نسبة مساهمته في الناتج المحلي. إلا أن هذا التحسن لم يكن بمستوى الاحتياجات.

وعليه نجد أن القطاع النفطي كان له بعداً اقتصادياً مؤثراً في مجمل النشاطات الاقتصادية الأخرى. وأن معظم البرنامج التنموي كان يعتمد بشكل أساسي على العوائد النفطية في تمويل تلك البرامج رغم الظروف التي مرت بالعراق مثل الحروب والحصار، مما أفقد إمكانية تحقيق التطور المستهدف. و لم تكن هذه الظروف قد أثرت على برامج التنمية فقط وإنما أثرت بشكل مباشر على القطاع النفطي، حيث تراجعت قدراته الفنية وتهالكت مقوماته الأساسية التي تمثل البنى التحتية لهذا القطاع.



المبحث الأول

السمات الاقتصادية للنفط العراقي ودوره في تمويل النفقات العامة

➢ أولاً: السمات الاقتصادية للنفط العراقي:

يعد النفط العراقي من النفوط التي تتميز بسمات اقتصادية تجعله ذو منافع اقتصادية عالية من حيث الجدوى الاستثمارية في هذا القطاع. وذلك لما يتسم به من احتياطات مؤكدة كبيرة، وارتفاع إنتاجية الآبار في حقول النفط العراقية. هذا فضلاً عن الكلف المنخفضة لحفر الآبار واستخراج النفط التي تعتبر من أوطئ الكلف قياساً إلى كلف الكثير من الآبار المنتجة في العالم. ويمكن إيجاز أهم السمات الاقتصادية للنفط العراقي بما يأتي:

(أ) الاحتياطات الكبيرة:

يتميز العراق بامتلاكه ثروة طبيعية كبيرة من النفط والغاز، حيث تؤكد المسوحات والدراسات الاستكشافية كميات احتياطية تقدر ١١٥ مليار برميل نفط. يمثل هذا الاحتياطي نحو ١٠% من الاحتياطات العالمية ونحو ١٤% من احتياطات دول منظمة أوبك، وفقا للاستكشافات التي أعلنتها وزارة النفط العراقية عام١٩٩٠[1]. وقد أرتفع هذا الحجم من الاحتياطات وفقا للتقديرات الأخيرة للوزارة المذكورة في العام ٢٠١١ إلى نحو ١٤٣ مليار برميل. هذا فضلاً عن احتياطات غير مؤكدة حالياً، وتشير الدراسات الأولية إلى أن التقديرات للاحتياطات الكلية قد تصل إلى نحو ٥٠٠ مليار برميل من النفط الخام (٢). وهذا ما تؤكده احتياطات الحقول النفطية المنتجة حاليا، التي تتميز باحتياطات كبيرة تصل في بعضها إلى أكثر من ١٦ مليار برميل للحقل الواحد، كما هو الحال في حقل مجنون، مما يجعلها مشجعة على

الاستثمار فيها لسنوات طويلة وأن الزمن المتوقع لاستمرار النفط العراقي بالإنتاج يصل وفقا لاحتياطاته المؤكدة عام ١٩٩٠ إلى نحو ١٤٨ سنة قادمة على فرض الإنتاج بواقع ٢,١ مليون برميل. وهي أطول فترة للإنتاج النفطي قياساً للدول المنتجة. كما توضح ذلك بيانات الجدول (١) مما يعطي للنفط العراقي أهميته الاستراتيجية في نظر القوى الفاعلة وشركاتها النفطية. وقد لاحظنا إقبال الشركات العالمية على التنافس في الحصول على التراخيص النفطية التي طرحتها وزارة النفط العراقية خلال السنوات ٢٠١٠-٢٠١١، رغم الأجور المنخفضة التي تتقاضها في تقديم خدمات الإنتاج والتطوير قياساً إلى عمليات استثمارية في العديد من دول العالم النفطية.

جدول (١) عمر النفط الإنتاجي في بعض الدول المنتجة

الدولة	الاحتياطي المؤكد	الإنتاج م ب/يوم ٢٠٠٢	النسبة من الاحتياطي العالمي%	عمر الإنتاج سنة
السعودية	٢٦٢,٧	٧,٠	٢٤,٦	١٠١
العراق	١١٥,٠	٢,١	١٠,٧	١٤٨
إيران	٩٩,٠٨	٣,٢	٩,٢	٨٣
الإمارات	٩٧,٨	١,٩	٩,١	١٤١
الكويت	٧٩,١	١,٧	٩,٠	١٥١
فنزويلا	٧٧,٨	٢,٤٣	٧,٢	٨٧
ليبيا	٣٦,٠	١,٢	٣,٣	٨٢
نيجريا	٣١,٥	١,٨	٢,٩	٤٧
الصين	١٨,٢	٣,٣	١,٧	١٤

المصدر: د. عبد علي المعموري، د. مالك دحام الجميلي، النفط والاحتلال في العراق، مركز حمورابي ٢٠١١ جدول٩ ص٢٣٦.

(ب) الإنتاجية العالية للآبار النفطية:

تشير الدراسات إلى أن إنتاجية آبار النفط العراقية تأتي في مقدمة الآبار المنتجة للنفط عالمياً. حيث تصل إنتاجية الآبار العراقية إلى معدلات تصل إلى نحو ٤٥٢٦ برميل / يوم. وتأتي إنتاجية الآبار العراقية بعد الآبار السعودية بقليل، التي بلغ معدل إنتاجها بنحو ٤٥٣٣ برميل /يوم. في حين نجد أن معدل إنتاج الآبار الأمريكية ينخفض كثيراً ليصل في بعضها إلى معدل ١١ برميل في اليوم. كما بلغت معدلات إنتاج الآبار في مناطق آسيا الوسطى وبحر قزوين بكميات ليست بالكبيرة وبما لا تتجاوز ٦٨ برميل يومياً[٣]. وتوضح بينات الجدول (٢) الآتي المعدلات العالية للآبار العراقية مقارنة مع إنتاجية الآبار في بعض الدول المنتجة.

جدول (٢) المعدلات الإنتاجية للآبار العراقية مقارنة مع مناطق العالم لعام ٢٠٠٠

الدول	كمية الإنتاج ألف برميل/ يوم	عدد الآبار المنتجة	معدل إنتاجية البئر الواحد برميل / يوم
السعودية	٨٢٧٢	١٨٢٥	٤٥٣٣
العراق	٢٩٣٣	٦٤٨	٤٥٢٦
روسيا	٦٤١٦	٤١١٩٢	١٥٦
أمريكا	٥٨٢٢	٥٣٣٥٥٠	١١
الأقطار العربية	٢٠٦٤٤	١٣٢٠٣	١٥٦٤
الدول المستقلة	٧٣٥٩	١٠٩٩٣٩	٦٨

المصدر: عبد علي المعموري، قانون النفط والغاز الجديد ودخول الشركات العالمية الآثار المحتملة على الاقتصاد العراقي، مجلة أبحاث عراقية- مركز حمورابي للبحوث والدراسات/ العدد ٢ لسنة ٢٠٠٧ ص١١٨.

(ج) التكلفة الإنتاجية المنخفضة:

جدول (٣) كلفة تطوير الحقول النفطية في العراق مقارنة مع بعض الدول لعام ٢٠١١

الدولة/ نوعية الحقول	حجم الإنتاج المطور (مليون برميل/يوم)	الكلفة الرأسمالية (الف دولار/برميل)	كلفة التشغيل دولار/برميل)
العراق			
الحقول فوق العملاقة (حقول الجنوب)	١,٠	٧-١٢	٢,٠
الحقول الجديدة فوق العملاقة (الجنوب)	١,٠	١٠-١٥	٢,٠
الحقول المتوسطة (الشمال)	٠,٢٥	١٥-٢٠	٣,٢
السعودية تطوير الحقول	٠,٥	١٥	٣,٢
البرازيل الحقول في المياه العميقة	٠,٢٥	٧٠-٨٠	١٥-٢٠
كازخستان آبار بحر قزوين	٠,٢٥	٧٠-٨٠	١٥-٢٠
كندا الرمال النفطية الكندية	٠,٢٥	١٠٠-١٢٠	٢٥-٣٠

المصدر: وكالة الطاقة الدولية (**IEA**)، آفاق الطاقة في العراق لعام ٢٠١٣ جدول ٢-٢ ص٥٠.

تعد تكلفة إنتاج النفط في العراق من أقل التكاليف في إنتاج النفوط عالمياً. إذ لا تزيد كلفة إنتاج البرميل الواحد من الحقول العراقية عن ٢ دولار للبرميل الواحد. وذلك لقرب النفط الخام من سطح الأرض قياسا إلى النفوط في البلدان المنتج، كما أن قربه من سطح الأرض يجعل تدفقه أعلى وبكميات كبيرة تزيد على إنتاجية كثير من آبار النفط العالمية. حيث تشير الدراسات الاستكشافية بأن نحو ثلث الاحتياطات المكتشفة من النفط العراقي لا يزيد عمقها عن ٦٠٠ متر عن سطح الأرض. إذا ما علمنا إن عمق بعض الآبار الأمريكية للنفط يزيد عن ٣٠٠٠ متر عن سطح الأرض، مما يجعل تكاليف إنتاجها عالية وإنتاجيتها منخفضة[٤].

هذه التكاليف المنخفضة تعطي دافعا للشركات في العمل بالعراق لضمان الربحية في استثماراتها، مقارنة بمناطق أخرى التي ترتفع فيها تكاليف الإنتاج لتصل إلى أكثر من ٢٠ دولار. وعليه نجد أن تكاليف تطوير الحقول النفطية في العراق هي الأوطأ قياسا إلى دول منتجة أخرى، كما تشير إليه بيانات الجدول (٣).

كما أن تكلفة إنتاج الغاز المصاحب للنفط في الآبار العراقية، تكاد تكون معدومة. كون إنتاج الغاز يعتبر ناتجاً عرضيا ناجم عن إنتاج النفط. لكن لم يتم الاستفادة من هذه الميزة النسبية لانخفاض تكاليف إنتاج الغاز. إذ ما زال الكثير من الغاز المنتج مع النفط يتم حرقه، مما يمثل ذلك ضياع ثروة اقتصادية بإمكان أن تحل مشكلة إنتاج الكهرباء في العراق، لو تم التوسع في إنشاء المولدات الكهربائية التي تعتمد على الغاز الطبيعي.

➢ **ثانياً: الواقع الاقتصادي لقطاع النفط والغاز:**

منذ اكتشاف النفط في العراق في العام ١٩٢٧ من قبل شركة نفط العراق، ومرورا بتشكيل شركة نفط البصرة بموجب الاتفاق الموقع بين الشركة البريطانية والحكومة العراقية عام ١٩٣٨ ظلت العائدات التي تحصل عليها الحكومة العراقية هو عبارة عن حصة من عائدات الإنتاج النفطي. وكانت الشركات الأجنبية هي المهيمنة على سياسات الاستكشاف والإنتاج والتسويق لمعظم الأراضي العراقية، حتى صدور القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١الذي استرجع ما نسبته ٩٩,٥% من أراضي الامتيازات التي كانت ممنوحة للشركات الغربية. إلا أن هذا القانون لم ينتزع هيمنة الشركات المذكورة على السياسة النفطية بالعراق، وظلت حصة العراق نسبة من العائدات النفطية إلى أن تم تأميم حصص الشركات في عام ١٩٧٢، حيث أصبح القطاع النفطي من حيث الريع وسياسات الإنتاج والتصدير بيد الحكومة العراقية[٥].

وبعد التأميم استفاد العراق من ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، وبذلك قد تضاعف العائد الريعي للصادرات النفطية خلال عقد السبعينات، محققاً فائضا نقديا بصورة احتياطات من النقد الأجنبي بلغ نحو ٤٠ مليار دولار.هذا فضلا عن مساهمة العوائد النفطية المتحققة في تمويل مشاريع لبنى تحتية لاسيما في مجال الطرق والجسور بقيمة توازي الاحتياطات المالية. وبذلك وصل متوسط دخل الفرد عام ١٩٨٠ بمقدار ٣٤٠٠ دولار أمريكي، وهو يعادل نحو ٨٠٠٠ دولار بأسعار ٢٠٠٨. مما أدى إلى ارتفاع مساهمة القطاع النفطي في الناتج المحلي الإجمالي إلى نسب تجاوزت بقية القطاعات الأخرى في مجموعها.

ولكن ظروف الحرب العراقية الإيرانية خلال عقد الثمانينيات من القرن

الماضي، قد بددت كل العوائد المتحققة من الصادرات النفطية، كما أدت إلى توقف مشاريع التنمية بسبب استغلال كل الموارد المتحققة في دعم العمليات العسكرية. وبعد عام ١٩٩٠ دخل العراق في حرب الخليج الأولى وما تبعها من حصار اقتصادي شامل، ليؤدي ذلك الوضع إلى شل الاقتصاد العراقي، لاسيما القطاع النفطي. الذي لم يتراجع في تحقيق عوائده المالية فقط وإنما شبه توقف وانهارت بناه التحتية وقدراته الفنية طيلة مدة الحصار، التي استمرت حتى عام ٢٠٠٣. وبذلك قد تأثر النشاط الاقتصادي العراقي خلال سنوات الحصار بشكل كبير، لاسيما القطاعات التي تعتمد على تمويل كبير ومستلزمات إنتاج خارجية، ومنها القطاع الصناعي. إلا أن كان هناك اهتمام جدي خلال تلك الفترة، انصب على تنمية القطاع الزراعي لاعتماد على عوامل الإنتاج المحلية (أرض، مياه، أيدي عاملة) والدفع بهذا القطاع لإنتاج ما يمكن إنتاجه من الغذاء لسد النقص الكبير في احتياجات العراق من السلع الغذائية، التي حال الحصار الاقتصادي دون توفيرها لعدم توفر الموارد المالية التي كان يحققها قطاع النفط والغاز. لذلك نجد أن القطاع الزراعي قد أخذت مساهماته بالناتج المحلي تتزايد بسبب توقف قطاع النفط، وأخذ يوظف العدد الأكبر من القوى العاملة نسبة إلى القطاعات الأخرى. ولقد كان للعقوبات الاقتصادية وتوقف صادرات النفط خلال النصف الأول من عقد التسعينيات آثار مدمرة على واقع الحياة في العراق، فقد تراجعت فيها مؤشرات الصحة العامة والتغذية وباتت تهدد الإنسان العراقي في وجوده. إذ ذهب جراء تلك العقوبات موت آلاف الأطفال وارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض ونقص التغذية. وهذا الأمر لم يتوقف على إمدادات الغذاء والدواء، بل تراجع مستوى الحاجات الأساسية التي كان يحصل عليها الإنسان العراقي. ونتيجة لذلك الواقع المأساوي أخذت المنظمات الدولية

الاهتمام بموضوعة وضع حد للعقوبات الاقتصادية لانتشال الشعب العراقي من كارثته الناجمة عن توقف الصادرات النفطية التي كانت تمده عوائدها بما يحتاجه من الغذاء والدواء والحاجات الأساسية فجاء الاتفاق مع الحكومة العراقي في العام ١٩٩٦ على قرار عرف باسم (برنامج النفط مقابل الغذاء) يتم بموجبه، استثناءً من العقوبات الاقتصادية، قيام العراق بتصدير نفط بقيمة ٢ مليار دولار كل ستة أشهر ووضع عوائدها في بنك دولي بإشراف الأمم المتحدة، يتم من خلاله سداد المشتريات التي يقوم العراق بطلبها، ويتم الموافقة عليها من قبل لجان متخصصة في منظمة الأمم المتحدة. وهكذا كان للعوائد النفطية الدور الأساسي لإنقاذ الشعب العراقي من حالة الكفاف أو ربما من حالة المجاعة لبعض شرائحه المسحوقة. ويوضح الجدول (٤) مساهمة القطاع النفطي في الناتج المحلي الإجمالي للاقتصاد العراقي خلال الفترة ١٩٧٠/٢٠١١:

جدول (٤) يبين مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي للاقتصاد العراقي

السنة	الناتج الإجمالي (مليار دينار)	إنتاج قطاع النفط (مليار دينار)	نسبة مساهمة قطاع النفط %
١٩٧٠	١١,٧١٩	٣,٦٢٦	٣٠,٢
١٩٨٠	١٥,٧٧١	٩,٥٩٤	٦٠,٣
١٩٩٠	٢٠,٤٠٨	٣,٧٤٠	١٧,١
٢٠٠٠	٥٠٢١٣,٣٧٠	٤١٨٣٤,٩١٢	٨٣,١
٢٠١١	٢١١٣٠٩,٩٥١	١١٥٤٨٨,٦٧٣	٥٤,٤

المصدر: جمهورية العراق- وزارة التخطيط/ الجهاز المركزي للإحصاء-الحسابات القومية.

إذ نجد من بيانات الجدول المذكور التطور المتسارع لمساهمة القطاع النفطي في الناتج الإجمالي، حيث تضاعفت هذه النسبة من ٣٠% عام ١٩٧٠ إلى نحو ٦٠% خلال عقد من الزمن. وهذا الأمر يعود لسببين أولهما هو تطور الطاقات الإنتاجية للنفط العراقي، وحصول العراق على كل العوائد المالية المتحققة من تصدير النفط بعد تأميم حصص الشركات الغربية بداية السبعينيات. والسبب الثاني هو الارتفاع الكبير في أسعار النفط عالمياً بعد عام ١٩٧٥، حيث نجد أن قيمة الناتج النفطي لم يبلغ عام ١٩٧٠سوى ٣,٦ مليار دينار، ارتفعت هذه القيمة إلى نحو ٩,٦ مليار دينار عراقي عام ١٩٨٠. لكن هذه القيمة تراجعت أثناء فترة العقوبات الاقتصادية خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي. وأصبحت قيمة الإنتاج النفطي اليوم تصل إلى أرقام غير مسبوقة في تأريخ العراق الحديث، إذ تجاوزت قيمة الناتج النفطي عام (٢٠١١) ١١٥٥٤٨ مليار دينار عراقي. مما يشير بوضوح إلى الأهمية الاقتصادية للنفط في تشكيل الناتج الإجمالي للعراق[٧].

➢ **ثالثاً: دور العوائد المالية النفطية في تمويل الموازنات العامة:**

لقد أخذت عوائد النفط تساهم في تمويل الميزانية العامة منذ أواخر عشرينات القرن الماضي، عندها كانت بداية الإنتاج والتصدير للنفط العراقي. ولكن هذه العوائد كانت قليلة في ذلك الحين، فهي كانت مدفوعات متدنية تمثل حصة محددة من الإنتاج. وأخذت هذه العوائد تتصاعد منذ منتصف خمسينيات القرن الماضي لتحقق الدولة من خلالها موردًا اقتصاديًا مهما بعد اتفاقيات «تقاسم الأرباح» مع شركات النفط الأجنبية. وظل هذا العائد يعتمد على تقلبات الأسعار في سوق النفط العالمية حتى العام ١٩٧١ عندما قامت الحكومة العراقية بتأميم حصص الشركات في النفط العراقي. مما أدى

إلى عودة جميع الموارد المتحققة من الصادرات النفطية إلى الحكومة العراقية مما أكسبها موارد كبيرة لتمويل موازناتها السنوية وحرية التصرف بالسياسة النفطية من حيث الإنتاج والتصدير.

وظلت الموازنات العامة تعتمد بشكل أساسي على الريع النفطي بما يزيد عن ٨٠٪ من مجموع مصادر تمويل الموازنات العامة، لاسيما خلال سنوات الثمانينيات. وكانت النسبة الأكبر من هذه التخصيصات تذهب لتسديد النفقات العسكرية أثناء الحرب العراقية الإيرانية. وبعد ذلك دخل تمويل الموازنات العامة في ظروف صعبة خلال سنوات الحصار الاقتصادي المفروض على العراق في العام ١٩٩١ بعد دخول العراق بقواته إلى الكويت. وكان من تداعيات هذه المرحلة هو في صعوبة تمويل بنود الموازنة العامة، لاسيما في مجال النفقات التشغيلية وتقديم الخدمات. مما قاد إلى تدني الأجور والمرتبات لموظفي القطاع العام إلى مستويات غير مسبوقة وغير قادرة على توفير أي من مستلزمات الحياة الضرورية الأمر الذي يعكس دور العوائد النفطية واعتماد شبه كامل للموازنات العامة عليها. مما يضع الإنفاق العام تحت رحمة تلك العوائد المتأثرة بالقرارات السياسية التي فرضت على العراق المتمثلة بإيقاف الصادرات النفطية.واستمر الحال على ما عليه حتى العام ٢٠٠٣ ودخول العراق مرحلة الاحتلال.

وبعد عام ٢٠٠٣ أخذت الموازنات العامة تحظى بالجزء الأكبر من العوائد النفطية، بعد استقطاع تعويضات حرب الخليج الأولى (التعويضات الكويتية). وتشير بيانات الجدول (٥) إلى الدور الأكبر لإيرادات النفط في الإيرادات العامة خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٩ حيث بلغ معدل ما ساهمت به العوائد النفطية خلال تلك المرحلة بنحو ٩٤,٧٪ من مجموع الإيرادات المتحققة،

نظراً لتواضع بقية الإيرادات وشل العمل بالنظام الضريبي[٨].

عليه مما يلاحظ من بنود الإيرادات أن العراق لا زال يطبق موازنة البنود (التقليدية) منذ عام ١٩٢١ وحتى الآن، على الرغم من تخلي الكثير من دول العالم عنها منذ مدة طويلة. إذ تقسم النفقات على أبواب (بنود) الصرف المختلفة لكل وزارة، فيما تدرج الإيرادات العامة حسب الجهة الإدارية التي أتت بها، أي حسب المورد وليس تبعا لطبيعة الإيراد. مما يعني إن تقسيم الإيرادات على هذا النحو لا يعكس كفاءة أو أهمية جهة حكومية معينه على جهة أخرى، لأنها تحقق إيراداً أكبر، وإنما يظهر فقط، اختصاصات ومسؤوليات كل جهة في القيام بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها على وفق للهيكل التنظيمي والقوانين واللوائح المالية للدولة.

وهكذا نجد أن الإيرادات النفطية تشكل الجزء الأكبر من بنود الإيرادات التي تمول الموازنات العامة في معظم البلدان النفطية. إلا أن المخاطر الناجمة عن تذبذب أسعار النفط في السوق الدولية وعدم ثبات العوائد المالية النفطية دفع الكثير من الدول، منذ ثمانينيات القرن العشرين، للبحث عن مصادر جديدة للتمويل لتلافي مسألة اعتماد تلك العوائد مصدراً رئيساً في تمويل الموازنة، مما أدى إلى تراجع الأهمية النسبية لعوائد النفط في الموازنة مقابل الإيرادات الأخرى. ففي قطر كانت الأهمية النسبية لإيرادات النفط عام ٢٠٠٤ بحدود ٦٠,٢٧% من إجمالي الإيرادات العامة وانخفضت إلى ٤٤,٣٢% عام ٢٠٠٨ بسبب إيجاد إيرادات أخرى غير النفط تم اعتمادها في التمويل. وفي الإمارات تناقصت الأهمية النسبية خلال المدة نفسها من ٧٧,٨٣% إلى ٦٩,٣٠% بسبب اعتماد الإيرادات الضريبية والسياحية في تمويل الموازنة[٩].

جدول (٥) الإيرادات العامة حسب مصادرها للفترة ٢٠٠٤–٢٠٠٩

(مليار دينار)

المفردات	٢٠٠٤	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	الأهمية النسبية
الإيرادات النفطية	٣٢٥٨٥,٩	٤٦٥٢٨,٩	٤٩٣٠٩,٣	٤٥٨٦٠,٦	٤٣٠٧٠,٠	٩٤,٧
رسم إعادة الأعمار	–	٢٠٢,٩	١٦١,٧	٢٥,١	–	٠,٣
ضريبة الدخل/ أفراد	٣,٧	٤٥,٢	٤٨,٢	–	–	٠,٩
ضريبة دخل/ شركات	٠,٤٤	٧٧,٦	١٤٩,٦	–	–	٠,٢
ضريبة دخل/ موظفين	٦٩,٨	٢١٥,٦	٣٢٣,٥	–	–	٠,٦
دخل الفوائد	١,٧	١٥٨,١	٣٥٣,١	–	–	٠,٠٧
مساهمة الشركات العامة	٤٠,٠	٣٧٣,٧	٣٢٣,٤	–	–	٠,٦
أجور الخدمات	١٢,٧	٥٧,٨	٥٣,٤	٢٥,١	–	٠,١
الضرائب والرسوم الأخرى	٢٠١,٧	١٣٦٤,٢	١١٥٦,٦	٥١٦,٥	٢٩٧٩,٨	٢,٢
مساهمة التقاعد	٧٣,٨	١٢,١	٦٣,٨	–	–	٠,١
ضريبة السكن	٠,٢٤	٦٢,٦	١٠٣,٩	–	–	٠,٢

المصدر: وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، تقرير عن الإيرادات العامة لعام ٢٠٠٩

لكن العراق لازال يعتمد اعتماداً كلياً على العوائد النفطية لتمويل موازناته السنوية، إذ تهيمن الإيرادات النفطية على بقية بنود الإيرادات الأخرى، بسبب شل النظام الضريبي والخدمي. حيث تشير بيانات الجدول

(٦) على نسب مساهمة العوائد النفطية خلال المدة ٢٠١٢/٢٠٠٤ التي تتجاوز ٩٠% في أدنى مستوى لمساهمة العوائد النفطية لترتفع لتشكل قرابة مجمل تمويل الموازنة، كما هو الحال في معظم السنوات لا سيما في العام ٢٠٠٤. مما يعكس أهمية الريع النفطي في تمويل الموازنة السنوية.

جدول (**٦**) مساهمة العوائد النفطية في الموازنات العامة السنوية

في العراق (للفترة ٢٠١٢/٢٠٠٤) (مليار دينار)

السنة	العوائد النفطية	الإيرادات العامة	الأهمية النسبية للعوائد النفطية %
٢٠٠٤	٢١٣٧٢	٢١٤٥٣	٩٩,٦٢
٢٠٠٥	٢٨٤٣٦	٢٨٩٣٤	٩٨,٢٨
٢٠٠٦	٤١٣٧٦	٤١٩٧٦	٩٨,٥٧
٢٠٠٧	٤٤٦٤٦	٤٦٣١٠	٩٦,٤١
٢٠٠٨	٧٠١٢٤	٧٠٩١٠	٩٨,٨٩
٢٠٠٩	٤٣٩٠٩	٤٧٢٨٠	٩٢,٨٧
٢٠١٠	٦٨٦٦٠	٧٠١٧١	٩٧,٨٥
٢٠١١	١٠٧٢٧١	١٠٨٩٠٩	٩٨,٥٠
٢٠١٢	١١٦٥٩٧	١١٩٤٦٦	٩٧,٦٠

المصدر: د. يوسف عبد الله عبد، د. ستار جابر عمران، التحديات الدولية لتمويل الموازنة العامة في العراق، بحث مقبول للنشر، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ٢٠١٤.

المبحث الثاني

الأهمية الاقتصادية لاستهلاك النفط والغاز في العراق

من المعروف أن استهلاك الطاقة في أي بلد يعد مؤشراً لمستوى التنمية، لاسيما استهلاك مشتقات النفط والغاز. حيث إن الدول المتقدمة هي الدول الأكثر استهلاكاً للنفط والغاز، لاعتماد معظم الصناعات فيها على مشتقات النفط والغاز. لذلك فان لمشتقات النفط والغاز أهمية اقتصادية لما تمثله من تكاليف عالية لو لم يكن العراق منتجا لها، إذ لكان اضطر إلى استيراد تلك المواد وتحمل موازناته تكاليف عالية ربما لا يتمكن من تلبية كل احتياجاته من تلك المشتقات.

ورغم أن حاجة العراق من النفط والغاز قد تكون متواضعة لما تحتاجه الدول الصناعية إلا أنه لا يمكن لأي بلد الاستغناء عنها أو الحد من استهلاكها كونها مرتبطة بالتطور التنموي لمفاصل الحياة. مما يعكس أهمية مشتقات النفط والغاز كعوامل أساسية في إدامة الحياة الاقتصادي هذا فضلا أنه اليوم أصبح لا يمكن الاستغناء عن الطاقة الكهربائية، حتى في الدول الأكثر فقراً، لما للكهرباء من دور أساسي في الحياة الاجتماعية والاقتصادية لمعظم الشعوب، لاسيما أن إنتاج الطاقة الكهربائية يعتمد بشكل أساسي على النفط والغاز.

➢ أولاً: استهلاك النفط في العراق:

من المعروف أن العراق هو منتج كبير للنفط لكن استهلاكه منه لا يتناسب وحجم الإنتاج، إذ لا يتعدى استهلاكه من المشتقات النفطية خلال فترة السبعينيات عن ٢% من إجمالي الإنتاج النفطي. إلا أن هذه النسبة

أخذت بالتزايد مع زيادة حجم سكان العراق، والتطور الحضاري في الحياة الاجتماعية والاقتصادية لتصل نسبة الاستهلاك خلال العقد الأول من الألفية الثالثة إلى نحو ٢٠% من إنتاجه اليوم. ويرتبط تطور استهلاك النفط في العراق بجملة من العوامل يمكن إيجازها بالآتي(١٠):

* مستقبل صناعة الكهرباء في العراق وتطورها بين خيار الاعتماد على النفط أو الغاز.

* مدى التوسع في الصناعات البتروكيمياوية والصناعات المعتمدة على كثافة استخدام الطاقة.

* ازدياد وسائط النقل بمختلف أنواعها، لاسيما المركبات الخاصة وأعداد وسائط النقل الجماعية.

* تطور الصناعة العراقية التي هي شبه متوقفة حالياً.

* تطور مستوى الرفاه للعائلة العراقية الناجم عن تطورها المعاشي، مما يؤدي هذا التطور إلى زيادة استهلاك الطاقة الكهربائية.

وتشير بيانات الجدول (٧) إلى تطور استهلاك مشتقات النفط خلال الفترة ١٩٨٥-٢٠١٠، حيث جاءت الكميات المستهلكة من زيت الغاز (الكاز) بالدرجة الأولى بين مشتقات النفط. إذ بلغت تلك الكميات في عام ١٩٨٥ نحو ٩٠,٨ ألف برميل يومياً. ثم ارتفعت لتصل في العام ١٩٩٥ إلى نحو ٩٧,٠ ألف برميل/ يوم. ورغم أن هذه الزيادة ليست كبيرة خلال عقد من الزمن بسبب الحصار الاقتصادي الذي شل الحياة بكل جوانبها، لكن يؤشر أهمية استهلاك هذه المادة من الجوانب الاقتصادية التي تعبر عن زيادة استخدام المعدات ووسائط النقل التي تعمل بالديزل. وبعد عام ٢٠٠٣ تضاعفت

الكميات المستهلكة من زيت الغاز لتصل عام ٢٠١٠ إلى نحو ١٣٦,٩ ألف برميل/ يوم. بسبب زيادة استخدم المعدات التي تعمل بزيت الغاز، لاسيما المولدات الكهربائية المحلية في المدن.

ويأتي استهلاك البنزين بالمرتبة الثانية بعد زيت الغاز من حيث الكميات المستهلكة.حيث تعد هذه المادة الأساس في عمليات النقل، لا سيما داخل المدن بسبب الاعتماد الكلي على السيارات الخاصة والصغيرة التي تستخدم البانزين، وافتقار المدن إلى النقل الداخلي العام الذي يقلل من الاعتماد على البانزين. ومما يؤسف له فقد أصبح النقل اليوم بين المحافظات هو الآخر يعتمد على السيارات التي تعمل بالبانزين. وهذا ما يؤدى إلى استهلاك كميات كبيرة من البانزين وهدر موارد اقتصادية كبيرة نتيجة لارتفاع أسعار البانزين عالميا قياسا إلى أسعار زيت الغاز. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ما يسببه استهلاك الكميات الكبيرة من البنزين في تلوث البيئة. كما تشير بيانات الجدول (٧) إلى تزايد استهلاك البانزين في العراق خلال العقود الثلاثة الماضية، إذ ارتفع استهلاكه من ٤٧,٦ ألف برميل/ يوم عام ١٩٨٥ إلى ٦٧,٩ برميل /يوم عام ١٩٩٥. وتضاعف هذا الاستهلاك، كما هو الحال في المشتقات الأخرى، ليصل عام ٢٠١٠ إلى نحو ١٠٢,٨ ألف برميل يومياً. وتعود هذه الزيادات الكبيرة في استهلاك البنزين إلى زيادة السكان والزيادة الكبيرة في عدد السيارات التي تعتمد على البنزين بعد عام ٢٠٠٣ كما أشرنا إلى ذلك سابقا. وقد أدت هذه الزيادات الكبيرة في استهلاك المشتقات النفطية إلى عدم قدرة المصافي العراقية على سد الكميات المطلوبة، بسبب ما تعرضت له من تخريب وإتلاف أجزاء منها، وتراجع قدرات منشئات الصناعة

النفطية أثر تداعيات الاحتلال الأمريكي على العراق وتخريب بناه التحتية. الأمر الذي أدى إلى قيام الدولة باستيراد كميات كبيرة من المشتاقات النفطية، لاسيما من مادة زيت الغاز (الكاز) والبترين خلال السنوات ٢٠٠٦-٢٠١٠، **جدول (٧)** تطور حجم استهلاك العراق من المشتقات النفطية للفترة ١٩٨٥-٢٠١٠

(ألف برميل/ يوم)

السنة	زيت الغاز (الكاز)	البترين	النفط الأبيض	الغاز السائل
١٩٨٥	٩٠,٨	٤٧,٦	٢٤,٢	١٧,٨
١٩٩٠	٨٨,٠	٦٤,٢	٣٠,٠	٣٦,٧
١٩٩٥	٩٧,٠	٦٧,٩	٣٧,٨	٢٣,٧
٢٠٠٠	٨٤,٢	٨٤,٥	٤٧,٨	٣١,٠
٢٠٠٤	١٢١,٧	١٥٣,٧	٥٢,٢	٣٤,٥
٢٠٠٥	١٢٩,٠	١٠٩,٩	٤٢,٨	٣٤,٥
٢٠٠٦	١٢٠,٨	٩٩,٩	٤٢,١	٣٥,٤
٢٠٠٧	١٣٠,٤	٧٨,٥	٤٣,٧	٣٦,٧
٢٠٠٨	١٣٤,٨	٩٤,٦	٤٤,٥	٤٥,٤
٢٠٠٩	١٣٦,٠	٩٨,٤	٤٥,٥	٤٦,٩
٢٠١٠	١٣٦,٩	١٠٢,٨	٤٧,٢	٤٧,٣

المصدر: مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستنزاف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير- كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة الأنبار ٢٠١٢ جدول ١٢ ص٧٢.

حيث شاهدنا في تلك الفترة ذروة الشحة في هاتين المادتين ووقوف طوابير السيارات لساعات عديدة لاستلام الحصص المقررة. مما حمل موازنة الدولة أعباء مالية إضافية تقدر بما لا يقل عن ٢ مليار دولار سنوياً. وأن جزء كبير من تلك المشتقات المستوردة كان يسرق، ويعاد تهريبها خارج العراق بسبب فرق السعر الذي كان في الغالب هو السبب الرئيسي في تهريب مادتي البانزين والكاز حتى قبل عام ٢٠٠٣. لأن الأسعار التي تباع بها المشتقات النفطية في الأسواق المحلية منخفضة جداً عن أسعارها في الدول المجاورة، مما عان العراق على الدوام من عمليات التهريب، وتأثير ذلك التهريب على الوضع الاقتصاد[١١].

أما بالنسبة لاستهلاك النفط الأبيض، فالعراق من الدول القلائل التي تعتمد بشكل شبه كلي في عمليات التدفئة على النفط الأبيض. لذلك نجد الكميات المستهلكة منه ليست بالقليلة، حيث ارتفعت من نحو ٢٤,٢ ألف برميل يومياً عام ١٩٨٥ إلى ٤٧,٢ ألف برميل/ يوم عام ٢٠١٠ قياساً إلى كلف إنتاجه العالية.

➢ **ثانياً: استهلاك الغاز السائل:**

من المعروف أن الغاز من الموارد الطبيعية، التي يتزايد الطلب عليها في كثير من دول العالم. ويستخدم الغاز في كثير من العمليات الصناعية، لاسيما إنتاج الطاقة الكهربائية والصناعات البتروكيمياوية. كما أن الغاز الطبيعي يدخل في صناعات مهمة كصناعة الأسمدة الكيمياوية المتمثلة بأسمدة اليوريا التي لها سوق دولي مهم. والعراق بحاجة ماسة إلى تلك الأسمدة لتنمية قطاعه الزراعي. أما عمليات صناعة الغاز والمتمثلة بوحدات المعالجة والتسييل والتكرير، فتستخدم منتجات الغاز الذي تم عزله وتسييله في التدفئة والطبخ ووقود لكثير من

العمليات الصناعية.

ويمتلك العراق احتياطات مهمة من الغاز الطبيعي. إلا أن استغلال ذلك المورد لا زال دون المستوى المطلوب. حيث أن كميات كبيرة من الغاز المصاحب لإنتاج النفط يحرق دون الاستفادة منه.رغم الحاجة الكبيرة إلى الطاقة الكهربائية التي يعاني العراق من شحة كبيرة في توفيرها.إذ بالإمكان سد احتياجات العراق من الطاقة الكهربائية لو استغل الغاز الطبيعي في إنتاج الكهرباء. نظراً لما يتميز به الغاز من مصدر محلي رخيص لإنتاج الطاقة قياسا لإنتاجها بوسائل أخرى، إذ أن كلفة الوقود لتوليد وحدة واحدة من الطاقة الكهربائية باستعمال نفط هي أكثر من ضعف كلفتها باستخدام الغاز الطبيعي، وذلك لسببين أولهما هو أن النفط هو أكثر كلفة من الغاز، وثانيهما هو تفوق كفاءة التوربينات التي تعمل على الغاز مقارنة بتلك التوربينات الحرارية.كما أن اعتماد الغاز في توليد الطاقة الكهربائية هو أقل تلويثاً للبيئة من استخدام النفط الخام، بسبب أن النفط يحتوي على عنصر الكاربون أكثر مما يحتويه الغاز. وعليه تكون كميات ثاني أوكسيد الكاربون المنبعثة من استخدام النفط أكثر مما ينبعث من الغاز عند استخدامه لإنتاج الكهرباء. كما أن التوربينات التي تعتمد على الغاز تتسم بمرونتها عند النصب والتشغيل وتكون أقل تعقيدا من التوربينات التي تعتمد على النفط.لذا نجد أن محطات الكهرباء التي تعتمد على التوربينات الغازية الحديثة هي المعول عليها في كثير من الدول الأوربية[١٢].

وعليه فان العراق يعد من الدول بشكل كبير على الغاز الطبيعي لتلبية احتياجاته من الطاقة، إذ لم تبلغ نسبة الاعتماد على الغاز سوى ١٤,٧% من مجموع الطاقة المستهلكة في العراق، مقارنة بدول أخرى حيث نجد هذه

النسبة ترتفع في قطر إلى ٨٧,٢%. والبحرين إلى ٨٥,٦%[١٣].كما توضح ذلك بيانات الجدول (٨) حيث نجد أن العراق هو في المستوى الأدنى في اعتماده على الغاز في إمداد الطاقة. والسبب أن العراق لا يعد منتجاً رئيساً للغاز. كون الشركات الأجنبية خلال فترة الامتيازات كانت تصب جل اهتمامها على إنتاج النفط، وان إنتاج الغاز هو ناتج عرضي مصاحب للنفط فيتم حرق معظمه. كما أن الاتفاقيات الموقعة مع الشركات في ذلك الوقت، لم تلزمها بإنتاج الغاز واستثماره في الصناعة وتصدير الفائض منه.

جدول (٨) نسب الاعتماد على الغاز في إمداد الطاقة لعدد من الدول العربية عام ٢٠٠٨

الدولة	العراق	السعودية	الجزائر	الإمارات	ليبيا	البحرين	قطر
استخدام % الغاز/ إجمالي مصادر الطاقة	١٤,٧	٣٩	٥٩	٦٤,٦	٤٩	٨٥,٦	٨٧,٢

مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق، رسالة ماجستير- كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة الأنبار ٢٠١٢ ص٧٥

واستمر الحال حتى فترة الستينيات من القرن الماضي حين بدأ استغلال جزء من الغاز المصاحب لإنتاج النفط في حقل الرميلة كمصدر طاقة بدلا من نفط الوقود في محطات توليد الطاقة الكهربائية، وكذلك في بعض المعامل الصناعية في محافظة البصرة. وبعد ذلك أخذ الاهتمام باستغلال الغاز واستثماره، حيث تم إنشاء مشروعي تجميع ومعالجة الغاز الطبيعي في الشمال والجنوب. إذ تم تشغيل مشروع غاز الشمال في عام ١٩٨٣.أما مشروع غاز

الجنوب فتم تشغيله، وهو الأكبر حجماً، في عام ١٩٨٥. وكان المنتج من قبل هاذين المشروعين يسد حاجة العراق قبل عام ٢٠٠٣[١٤]. إلا أن البنى التحتية لاستغلال الغاز قد تعرضت كما تعرضت له المنشئات النفطية، بعد الاحتلال من تدمير وتخريب نتيجة الأعمال العسكرية وأعمال النهب. وبذلك انخفضت كميات الغاز المنتجة، لاسيما التي تجهز محطات توليد الطاقة الكهربائية، وكذلك الغاز المسال المستعمل في البيوت.

وتشير بيانات الجدول (٩) إلى كميات الغاز التي تم إنتاجها، لكن المستغل من ذلك الإنتاج لا يتعدى النصف في الكثير من السنوات.

باستثناء سنوات الحصار خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي، حيث نجد أن نسبة المستهلك من الغاز قد بلغت نحو ٨٦,٧% من الغاز المنتج نتيجة الاهتمام الجدي باستثمار الغاز المصنع في كثير من الصناعات. وكذلك نتيجة التوسع بإنتاج الطاقة الكهربائية المعتمدة على الغاز، وفي صناعة الأسمدة[١٥]. إلا أن نسب الاستغلال قد تراجعت بعد عام ٢٠٠٣ إلى مستويات تقارب نصف الإنتاج من الغاز بسبب تراجع قدرة مشاريع تسييل الغاز الناجم عن أعمال التخريب التي تعرضت لها معظم المنشئات الصناعية.

جدول (٩) كميات الغاز المنتج والمستهلك ونسب المحروق منه للمدة ١٩٨٥-٢٠١٠

(مليون متر مكعب)

السنة	الكميات المنتجة	الكميات المستهلكة	الاستهلاك/الإنتاج %	الكميات المحرق	المحرقة/ الإنتاج%
٨٥- ١٩٨٩	٥٦٦٦٨	٢٦٣٠٧	٤٦,٠	٢٤٩٥٩	٤٤,٠
١٩٩٠	١٢٨٧١	٩٣٠٥	٧٢,٩	٣٥٦٦	٢٧,٧
١٩٩٥	٧٧٩٤	٦٧٥٥	٨٦,٧	١٠٣٩	١٣,٣
٢٠٠٠	١٤٥٣٩	١٠٠٢٠	٦٨,٩	٤٥١٩	٣٢,١
٢٠٠٤	١٤١٧١	٧٢١٢	٥١,٠	٦٩٥٨	٤٩,٠
٢٠٠٥	١٣٧٢٣	٧٠٧٧	٥٢,٠	٦٦١١	٤٨,٠
٢٠٠٦	١٧٥٥٩	٩٣٥٤٥	٥٣,٣	٨١٩٤	٤٦,٧
٢٠٠٧	١٦٧٥٤	٨٧١٩	٥٢,٠	٨٠٤٢	٤٨,٠
٢٠٠٨	١٤٨٤٨	٨٧٧٦	٥٩,١	٦٠٧٢	٤٠,٩
٢٠٠٩	١٦٥٧٧	٩٥٩٤	٥٨,٠	٦٩٨٤	٤٢,١
٢٠١٠	١٦٨٨٥	٩٥٨٩	٥٦,٣	٧٥٧٣	٤٤,٨

المصدر: رحيم حسوني زيارة، ثائر محي الدين عزت، الغاز الطبيعي في العراق بين الحرق وجولات التراخيص، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية- جامعة بغداد المجلد ١٧ لسنة ٢٠١١ العدد ٦٢ ص١٩٧.

مصادر الفصل الثالث

(١) مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستتراف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير- كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة الانبار٢٠١٢جدول ١٢ ص٧٨.

(٢) د. علي مرزة، العراق.. الواقع والآفاق الاقتصادية، بحث مقدم للمؤتمر الأول لشبكة الاقتصاديين العراقي، بيروت٣٠ آذار-١ نيسان ٢٠١٣ ص٦.

(٣) عبد علي المعموري، قانون النفط والغاز الجديد ودخول الشركات العالمية، الآثار المحتملة على الاقتصاد العراقي، مجلة أبحاث عراقية- مركز حمورابي للبحوث والدراسات/ العدد ٢ لسنة ٢٠٠٧ ص١١٨.

(٤) د.عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، بحث مقدم لندوة مستقبل العراق،بيروت ٥-٨ تموز ٢٠٠٥.

(٥) أحمد كاظم حبي، العراق في ظل اقتصاد معولم- الواقع والرؤية، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي٢٠٠٩ ص١٨٤.

(٦) د. مظهر محمد صالح، الريع النفطي والاستبداد الشرقي، بحث في اجتماعيات الاقتصاد السياسي في العراق، مجلة دراسات اقتصادية بيت الحكمة/ العدد ٢١لسنة ٢٠٠٩ بغداد ص١٥.

(٧) وزارة التخطيط- الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعات الإحصائية لسنوات مختلفة.

(٨) مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستتراف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير، مصدر سابق ص٨٥.

(٩) د. يوسف عبد الله عبد، د. ستار جابر عمران، التحديات الدولية لتمويل الموازنة العامة في العراق، بحث مقبول للنشر، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية/ مركز المستنصرية ٢٠١٤.

(١٠) د. أحمد بريهي العلي، اقتصاد النفط والاستثمار النفطي في العراق، بيت الحكمة- بغداد ٢٠١١ ص٨٣.

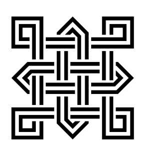
(١١) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص١٤.

(١٢) د. محمد على زيني، الاقتصاد العراقي. الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، مجلة الحوار العدد ٣٠ لسنة ٢٠١٠ ص٨.

(١٣) مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستنزاف والتنمية المستدامة، رسالة ماجستير، مصدر سابق ص٧٥.

(١٤) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص١٨.

(١٥) رحيم حسوني زيارة، ثائر محي الدين عزت، الغاز الطبيعي في العراق بين الحرق وجولات التراخيص، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية- جامعة بغداد المجلد ١٧لسنة٢٠١١العدد ٦٢ ص١٩٧.





الفصل الرابع

التراخيص النفطية ودورها في مستقبل الصناعة النفطية بالعراق

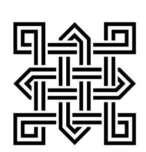
○ المقدمة:

تأكيد لما سبق الإشارة إليه في الفصول السابقة، فإن معظم الدراسات الاستكشافية تشير إلى أن العراق يمتلك ثالث احتياطي نفطي عالمي مؤكد. وأصبح ذلك حقيقة لم تعد مقتصرة على المهتمين بالجوانب الفنية بل يعرفها الجميع. مما جعل العراق يحتل موقعا مميزا بين الدول المنتجة والمصدرة للنفط لكن الظروف التي مر بها العراق والمتمثلة بحرب عام ١٩٨٠ مع إيران التي استمرت ثمان سنوات، تلتها حرب الخليج الأول عام ١٩٩١ وحرب الخليج الثانية عام ٢٠٠٣، وما تخللها من عقوبات اقتصادية حالت دون إمكانية تطوير الصناعة النفطية، بل أدى إلى توقف شبه تام لإنتاج وتصدير النفط لاسيما خلال السنوات الأولى من عقد التسعينات.

وقد أدت تلك الظروف الصعبة إلى تدهور الصناعة النفطية في العراق من حيث الإنتاج والنقل والتصدير. حيث دمرت الحروب معظم البنية التحتية لمنظومة النقل والخزن والتكرير. كما حالت الظروف دون إمكانية الاستفادة من التطور الحاصل في التقنيات الحديثة لعمليات إنتاج النفط. وبذلك فقدت الصناعة النفطية أساسيات التطور الذي لم يقتصر على إعادة بناء منظومات الإنتاج والنقل والتصدير، بل خسرت الصناعة النفطية العديد من ملاكاتها الفنية التي هاجرت العراق بسبب ظروف الحصار الاقتصادي خلال عقد التسعينات، مما حرم القطاع النفطي من أهم عوامل تطويره ألا وهو القوى الفنية والتقنيات الحديثة. إذ كان يعد العراق من الدول القلائل في العالم الثالث الذي يمتلك قدرات بشرية فنية وطنية مؤهلة في إدارة القطاع النفطي.

واليوم وبعد تلك الظروف التي انعكست تداعياتها السلبية على القطاع

النفطي في جميع مراحله الاستخراجية والتكريرية والتصديرية. هذا فضلاً عن هجرة الكثير من القوى الفنية النفطية الوطنية خارج العراق لأسباب كثيرة منها الظروف الأمنية الحالية في العراق والظروف الاقتصادية الصعبة في الماضي، باتت الحاجة ملحة إلى إمكانيات فنية ومالية عالية لإعادة تأهيل الحقول والمنشئات النفطية العراقية القائمة. وهذا ما جعل من الحكومة العراقية الذهاب إلى الاستعانة بالشركات الأجنبية، لإعادة تأهيل وتطوير حقولها النفطية من خلال عقود خدمة تم طرحها في جولات مناقصة بمشاركة أهم الشركات النفطية العالمية، مقابل أجور لقاء تطوير الإنتاج النفطي لاسيما من الحقول المنتجة. ولأهمية هذه السياسة في تطوير أحد أهم القطاعات الاقتصادية في العراق خصص هذا الفصل لعرض وتحليل جولات التراخيص والحقول التي شملتها. والجدال القائم حول أهميتها الاقتصادية وتداعياتها المستقبلية على القطاع النفطي العراقي.



المبحث الأول

جولات التراخيص ومستقبل الصناعة النفطية

➢ أولاً: الحقول التي شملتها جولات التراخيص

لقد اعتمدت الحكومة العراقية طريقة التعامل بالتراخيص النفطية لتطوير حقولها النفطية والتي وصفتها وزارة النفط بأنها عقود تتضمن قيام الشركات المتعاقدة بتقديم خدماتها لتطوير الإنتاج مقابل أجور لقاء تلك الخدمة لكل برميل منتج. وقد طرحت الوزارة المذكورة أمام الشركات العالمية المشاركة في هذه الجولات تطوير إنتاج عدد من الحقول المهمة في أكثر من جولة، كل واحدة منها شملت عدد من الحقول النفطية والغازية. وتتلخص تلك الجولات بأن يتم التعاقد مع الشركات التي تقبل بالشروط التي وضعتها وزارة النفط العراقي من حيث عمليات التطوير والوصول إلى السقوف المحددة للإنتاج مقابل أجر محدد تحصل علية الشركة مقابل كل برميل منتج.

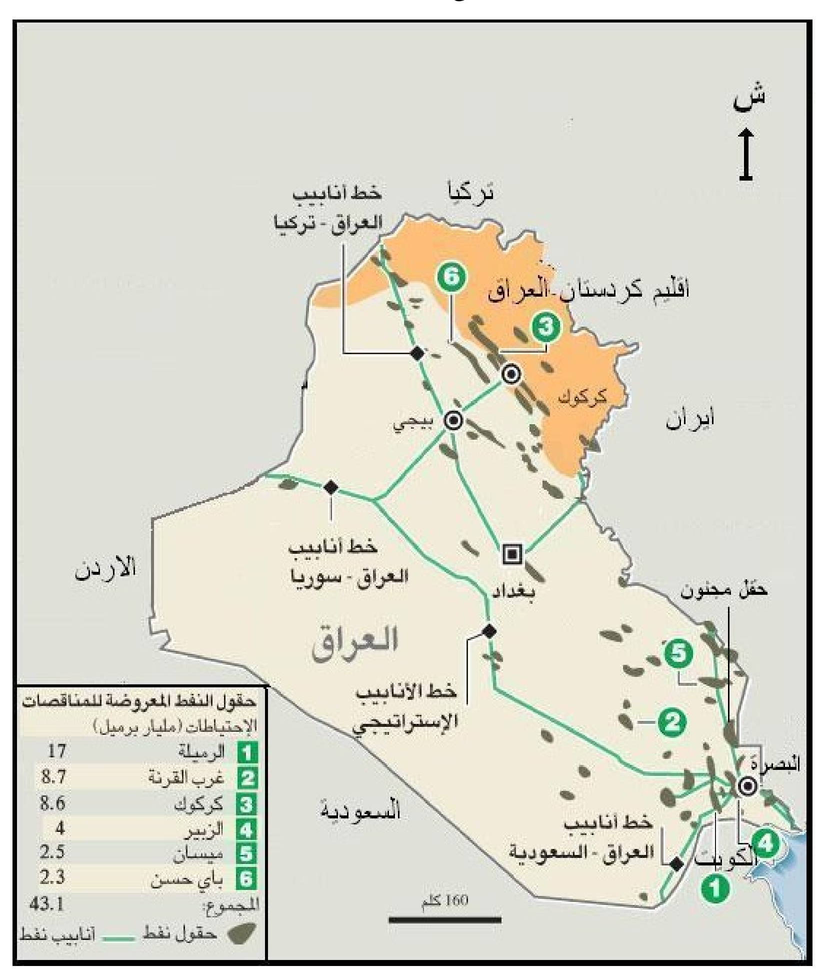
(أ) جولة التراخيص الأولى:

في جولة التراخيص الأولى طرحت وزارة النفط العراقية مجموعة عقود لتطوير ستة حقول نفطية بمشاركة ٣٢ شركة عالمية تمثل ١٨ بلداً في مزاد علني. وتعد هذه الحقول من الحقول الكبيرة فالاحتياطي النفطي المثبت لها يقدر بأكثر من ٥٠% من الاحتياطي النفطي العراقي. وتنتج الحقول المطروحة في هذه الجولة أكثر من ٨٥% من نفط العراق الذي يُصدر حالياً[1]. إلا أن الشركات بدت مترددة في التقدم بعروض لاعتبارات تتعلق بعضها بالشروط العراقية، خاصة في ما يتعلق بالحصص ويتعلق الآخر باعتبارات أمنية رغم التطمينات التي قدمتها الحكومة. ويرى الآخرون إن الشركات الأجنبية ربما

كانت غير واثقة في إلزام نفسها باستثمارات ضخمة لحين الاطمئنان على الوضع الأمني بعد انسحاب القوات الأميركية من العراق.

ولكن رغم ذلك التخوف فقد قبلت بعض الائتلافات المكونة من أكثر من شركة التوقيع على عقود الخدمة لتطوير عدد من الحقول المطروحة. حيث ما شجعها على ذلك هو أن تلك الحقول هي منتجة أصلاً ومؤكد ما تحويه من احتياطات كبيرة يمكن أن تستغلها الشركات في زيادة الإنتاج دون استثمارات كبيرة. وقد قبل ائتلاف بقيادة شركة «بي.بي» البريطانية ويضم شركة البترول الوطنية الصينية «سي.إن.بي.سي» عقدا لتطوير حقل نفط الرميلة الجنوبي أكبر حقول النفط في العراق الذي يقدر حجم الاحتياطيات فيه بنحو ١٧ مليار برميل. ورفض تحالف آخر تقوده «اكسون موبيل» وتشارك فيه «بتروناس» الماليزية كان قد تقدم بعرض لتطوير نفس الحقل الحد الأقصى لرسم الخدمة على برميل النفط الذي اقترحته وزارة النفط ليمنح تحالف بي.بي فرصة الفوز به. وقبل تحالف (بي.بي/سي.إن.بي.سي) رسماً يبلغ دولارين عن كل برميل نفط إضافي يتم إنتاجه مقارنة مع رسم يبلغ ٣,٩٩ دولار في عرضهما الأول. ولم يجد حقلان للنفط وثالث للغاز من يستثمرها بسبب العوائد المالية الضئيلة التي رصدتها وزارة النفط العراقية. وقد رفض ائتلاف الشركة الصينية «سي إن أو سي» وشركة «سينوبيك إنترناشول» استثمار حقل ميسان (جنوب) الذي تبلغ قدرته الإنتاجية ١٠٠ ألف برميل يومياً وتقدر احتياطاته بـــ٦,٢ مليار برميل. وأرادت هاتان الشركتان أن تكون عائداتهما من الإنتاج بنحو ٤,٢٥ دولار أميركي للبرميل، في حين عرضت الحكومة العراقية عليهما ٣,٢ دولار. وبالنسبة لحقل باي حسن قرب مدينة كركوك النفطية الذي تصل

قدرته الإنتاجية إلى ١٤٧ ألف برميل يومياً فقد طلبت الشركة الأميركية «كونوكوفيليبس» عائدات بقيمة ٧,٢٦ دولار للبرميل مقابل أربع دولارات عرضتها الحكومة العراقية. وتقدر الطاقة التطويرية للحقول التي شملتها الجولة الأولى بإضافة ٦,٣٧٣ مليون برميل يومياً[٢].



خارطة تبين مواقع الحقول النفطية في العراق التي طرحت للاستثمار في جولتي التراخيص الأولى والثانية النفطية عام ٢٠٠٩.

(ب) جولة التراخيص الثانية:

أما جولة التراخيص الثانية فقد كان عدد الشركات المشتركة فيها اكبر من الجولة الأولى بعد اطمئنان الشركات لجدية الحكومة في التعاقد، رغم الانتقادات التي وجهت إليها نتيجة لعدم وجود تشريع يخولها لطرح مثل هذه التراخيص. إذ أن مسودة قانون النفط والغاز المعدة من العام ٢٠٠٦ لم يتم إقراره بسبب الخلافات السياسية، والذي من المتوقع فيما أقر فانه يضع الأساس القانوني للاستثمار في قطاع النفط والغاز العراقي. وقد شاركت في هذه الجولة نحو ٤٥ شركة من ٢٣ بلد تسعى للحصول على فرصة استثمار في النفط العراقي في الحقول المطروحة. وتنافست الشركات المشتركة على قبول استثمار وتطوير سبعة حقول من مجموع عشرة حقول مطروحة للاستثمار، وهي حقول مجنون والحلفاية والقيارة إضافة إلى غرب القرنة والغراف وبدرة ونجمة. فيما لم تتقدم أي شركة للاستثمار في حقول شرق بغداد وديالى والفرات الأوسط.. ومن المتوقع أن ترفع العقود الفائزة بتطوير الحقول النفطية في جولة التراخيص الثانية الإنتاج إلى نحو ٤,٧٦٥ مليون برميل يومياً لتصل الطاقة الإنتاجية الكلية للعراق إلى نحو ١٢ مليون برميل خلال العقدين القادمين. وكانت العروض المقدمة من قبل الشركات الأجنبية لتطوير الحقول النفطية كما يأتي(٣):

(١) **حقل مجنون:** تقدم لاستثمار هذا الحقل، الذي ينتج حالياً نحو ٤٥٩ ألف برميل يومياً، ائتلافين هما ائتلاف شل وائتلاف توتل وفاز ائتلاف شل بالمشاركة مع شركة بتروناس الماليزية. وقد فاز الائتلاف الأول بتطوير الحقل ورفع الإنتاج فيه إلى ١,٨ مليون برميل يومياً. وبسعر

خدمة ١,٣٩ دولار للبرميل الواحد. وقد حدد العقد العمل ١٠ أعوام. وكما موضح ذلك الجدول (١).

جدول (١) يبين الشركات المتنافسة لاستثمار حقل مجنون والفائز بها

اسم الشركة	نسبة المشاركة%	السعر المقدم (دولا/برميل)	الطاقة الإنتاجية (برميل/يوم)	الفائز بالترخيص
SHELL بتروناس	٦٠ ٤٠	١,٣٩	١,٨٠٠,٠٠٠	فاز بالترخيص
Total CNPC	٥٧ ٤٣	١,٧٥	١,٤٠٥,٠٠٠	

المصدر: الجدول من إعداد المؤلف.

(٢) **حقل حلفاية:** وقد تقدم للاستثمار في هذا الحقل أربعة ائتلافات والمشار إليها في الجدول (٢). وقد فاز بالترخيص الائتلاف المكون من شركة بتروجاينا الصينية وشركة بتروناس الماليزية وشركة توتال الفرنسية (CNPC، Petronas، Total) بسعر خدمة بلغ ١,٤ دولار للبرميل الواحد لرفع إنتاج الحقل إلى ٥٣٥ ألف برميل يومياً. ومدة العقد الموقع هي ١٣ عاماً.

(٣) **حقل القيارة:** وقد فازت بالترخيص لتطوير هذا لحقل شركة (Sonangol) الأنغولية بسعر ٥,٠ دولار للبرميل. وبطاقة إنتاج نحو ١٢٠,٠٠٠ برميل يومياً. وفترة العقد لمدة ٩ أعوام.

(٤) **حقل غرب القرنة (المرحلة الثانية)**: الذي يعد من الحقول العملاقة التي تنافست على استثماره أربعة ائتلافات، كان الفوز من نصيب ائتلاف

Luk oil)، الروسية، Statoil النرويجية) بسعر ١,١٥ للبرميل الواحد، ومدة العقد هي ١٣ عاماً، لرفع الطاقات الإنتاجية لهذا الحقل إلى نحو ١,٨٠٠ مليون برميل يومياً.

جدول (**٢**) يبين الشركات المتنافسة لتطوير حقل حلفاية

اسم الشركة	نسبة المشاركة%	السعر المقدم دولار/برميل	الطاقة الإنتاجية (برميل/يوم)	الفائز بالترخيص
ONGC TPAO Oil India	٥٠ ٣٠ ٢٠	١,٧٦	٥٥٠,٠٠٠	
CNPC Petronas Total	٥٠ ٢٥ ٢٥	١,٤٠	٥٣٥,٠٠٠	فاز بالترخيص
Eni Sonang٠l CNOOC Korea Gas Occedental	٣٠ ١٥ ١٥ ٢٠ ٢٠	١٢,٩	٤٠٠,٠٠٠	
Statoil Lukoil	٥٠ ٥٠	١,٥٣	٦٠٠,٠٠٠	

المصدر: الجدول من إعداد المؤلف.

جدول (٣) يبين الشركات المتنافسة لاستثمار حقل غرب القرنة والائتلاف الفائز

اسم الشركة	نسبة المشاركة%	السعر المقدم (دولار/برميل)	الطاقة الإنتاجية (برميل/يوم)	الفائز بالترخيص OK
Total	١٠٠	١,٧١	١,٤٣٠,٠٠	
Petronas Pertamina Petro Vietnam	٦٠ ٢٠ ٢٠	١,٢٥	١,٢٠٠,٠٠٠	
BP CNPC	٥١ ٤٩	١,٦٥	٨٨٠,٠٠٠	
Lukoil Statoil	٨٥ ١٥	١,١٥	١,٨٠٠,٠٠٠	الفائز بالترخص

المصدر: الجدول من إعداد المؤلف.

(**٥**) **حقل الغراف** بطاقة إنتاج ١٥٠ ألف برميل باليوم، وقد تقدمت أربعة ائتلافات للتنافس على استثمار الحقل، كما موضحة بالجدول (٤). وقد فاز ائتلاف الذي يضم شركة بتروناس الماليزية بنسبة ٦٠% وشركة جايكس بنسبة ٤٠%، لتطوير إنتاج الحقل إلى٢٣٠ ألف برميل/ يوم وبسعر ١,٤٩ دولار/ برميل.

جدول (٤) يبين الشركات المتنافسة لتطوير حقل الغراف

اسم الشركة	نسبة المشاركة %	السعر المقدم (دولار/برميل)	الإنتاج المطور برميل/يوم	الفائز بالترخيص
TPAO ONGC	٦٠ ٤٠	٢,٧٦	٢٠٠,٠٠٠	
Kazmunal KOGAS Edison	٤٥ ٤٥ ١٠	٢,٥٥	١٨٥,٠٠٠	
Petronas JAPEX	٦٠ ٤٠	١,٤٩	٢٣٠,٠٠٠	فائز بالترخيص OK
Pertamina	١٠٠	٧,٥	١٥٠,٠٠٠	

المصدر: الجدول من إعداد المؤلف.

(**٦**) **حقل بدرة:** وتقدر طاقة إنتاج هذا الحقل بنحو ٨٠ ألف برميل، وقد تقدم ائتلاف يتكون من أربعة شركات نفطية عالمية هي (Gasprom وTPAO التركية، وشركة KOGAS الكورية وشركة Petronas الماليزية) لتطوير إنتاجه إلى ١٧٠,٠٠٠ برميل باليوم وبسعر ٥,٥ دولار/ برميل. وحددت مدة العقد بـــ١٧ عاماً. وكما تشير بيانات الجدول الآتي:

جدول (٥) يبين الشركات الفائزة بتطوير حقل بدرة

اسم الشركة	نسبة المشاركة %	السعر المقدم (دولار/ برميل)	الإنتاج المطور (برميل/يوم)	الفائز بالترخيص
Gasprom TPAO KOGAS Petronas	٤٠ ١٠ ٣٠ ٢٠	٥,٥	١٧٠,٠٠٠	الفائز بالترخيص OK

المصدر: الجدول من اعداد المؤلف.

(٧) **حقل نجمة:** وقد فازت شركة (سونكول Sonangol) بالترخيص لتطوير إنتاج هذا الحقل، والذي تقدر طاقته الإنتاجية بنحو ١١٠ ألف برميل باليوم، بسعر ٦ دولار/ برميل. وهي الشركة الوحيدة التي تقدمت لتطوير الحقل المذكور.

أما الحقول الأخرى وهي شرق بغداد ووسط الفرات لم يتقدم أحد للاستثمار فيها. وبذلك سترفع جولة التراخيص الثانية إنتاج الذروة للحقول التي شملتها إلى ٤,٧٦٥ مليون برميل/ يوم. إذا أضفنا إنتاج حقل الأحدب البالغ ١٠٠ ألف برميل/يوم، الذي تم التوقيع على تطويرية على نفس الآليات في عام ٢٠٠٩ مع الشركة الصينية فيصبح مجموع الإنتاج إلى ٤,٨٦٥ مليون برميل/ يوم. وعلية يصبح مجموع الإنتاج لجولتي التراخيص الأولى والثانية، فضلاً عن المنتج من حقول كركوك بنحو ١٢,١٤٠ مليون برميل/يوم:

٦,٨٢٥ مليون برميل/يوم (إنتاج عقود الجولة الأولى)

٤,٨٦٥ مليون برميل/يوم (إنتاج عقود جولة التراخيص الثانية)

٣٥٠ ألف برميل/يوم (إنتاج حقول منطقة كركوك).

(ج) جولة التراخيص الثالثة:

تضمنت جولة التراخيص الثالثة تطوير حقول الغاز غير المصاحب للنفط المستخرج الذي لم يتم استثمارها من قبل. حيث لم يتم الاستفادة من الغاز الحر إلا من خلال تطوير حقلين في منطقة إقليم كردستان هما حقل كورمو وحقل جمجمال لتزويد محطتي كهرباء أربيل والسليمانية الغازيتين.

ولأهمية الغاز الحر كثروة وطنية هامة، يمكن أن تساهم في تنمية القطاع الصناعي في العراق، والتي تقدر الاحتياطات الفعلية منه بنحو ١١٢ تريليون قدم مكعب. فقد قامت وزارة النفط بالإعلان عن جولة التراخيص الثالثة بتأريخ ٢٠ تشرين الثاني ٢٠١٠ بطرح ثلاثة حقول على التنافس بين الشركات التي شاركت بالجولة والبالغ عددها ١٣ شركة عالمية متخصصة، تمثلت بكل من حقل السيبة في محافظة البصرة وحقل المنصورية في محافظة ديالى وحقل عكاز في محافظة الأنبار. وتقدر احتياطي الحقول الثلاثة بنحو ٧,٦ ترليون قدم مكعب تشكل ٦,٨% من إجمالي الاحتياطات الغازية على مستوى العراق حسب تقديرات شركة بريتش بتروليوم (B.P)[٤].

وسيترتب على هذه الجولة إضافة نحو ٨٣٠ مليون قدم مكعب في اليوم إلى الإنتاج الحالي من الغاز البالغ ٩٠٠ مليون قدم مكعب يومياً. ليصبح مجموع إنتاج الذروة بنحو ١٧٣٠ مليون قدم بعد ١٣ عاماً. ويوضح الجدول (٦) الشركات الفائزة بتشغيل وتطوير حقول الغاز المشار إليها[٥].

جدول (٦) يبين الشركات الفائزة بحقول الغاز ضمن الجولة الثالثة للتراخيص

اسم الحقل	المحافظة	الشركة الفائزة بالترخيص	نسبة المشارك ١٠٠%	أجور التشغيل دولار /برميل مكافئ	الطاقة الإنتاجية (مليون قدم ٣)	الاحتياطي ترليون م مكعب
السيبة	البصرة	شركة كويت انرجي البترول التركية TPAO	٦٠ ٤٠	٧,٥	١٠٠	٠,١
المنصورية	ديالى	شركة TPAO كويت انرجي كوريا كوربويشون (كوكاس)	٥٠ ٣٠ ٢٠	٧	٣٢٠	٣,٠
عكاز	الأنبار	كوكاس الكورية	١٠٠	٥,٥		٤,٥

المصدر: د. رحيم حسوني زيارة، ثائر محي الدين عزت، الغاز الطبيعي في العراق وجولات التراخيص -مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية /كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة بغداد ٢٠١٢ ص٢١٤.

إن استثمار الحقول الغازية وتطوير إنتاجها، يجب أن يرافقه تطوير صناعة الغاز لتنويع العوائد المتحققة من هذه الثروة الطبيعية. ويمكن الاستفادة من تجربة كل من السعودية وقطر اللتان حققتا تقدماً في مجال صناعة الغاز. حيث

استفادة الشركات السعودية في استثمار الغاز في صناعة الحديد والصلب كوقود. وصناعة الأسمدة كمدخل رئيس. كما تُعد دولة قطر من أكبر الدول في صناعة تسييل الغاز. هذا فضلاً عن صناعة تحويل الغاز إلى سوائل هيدروكربونية لإنتاج المقطرات الوسطى وتصديرها إلى أوربا. وعليه لابد للعراق من الاستفادة من غازه الطبيعي والعمل على إنشاء صناعة تعتمد على الغاز لاسيما صناعة الأسمدة الكيمياوية. التي تعد من أهم عوامل تطوير الزراعة العراقية، هذا فضلاً عن زيادة الطلب على الأسمدة في الأسواق الدولية. مما يؤدي إلى تنويع العوائد المتحققة وفتح فرص عمل كبيرة للقوى العاملة العاطلة عن العمل. وعدم الاكتفاء بتصدير الغاز المنتج والحصول على ريعه.

(د) جولة التراخيص الرابعة:

لقد اختلفت الجولة الرابعة من التراخيص عن الجولات التي سبقتها بكونها تضمنت طرح رقع جغرافية لاستكشاف الطاقة الهيدروكربونية وتطويرها. وشملت ١٢ رقعة من مناطق مختلفة من العراق منها ٧ رقع غازية و٥ رقع نفطية(٦). وتتوزع هذه الرقع على المناطق التي يوضحها الجدول (٧). ومما يلاحظ من بيانات الجدول المذكور بان الرقع المشار إليها لم تتضمن المناطق القريبة من الحدود الأردنية بسبب قيام شركة بريتش بتروليوم BP بالاستكشافات في المنطقة من الجانب الأردني التي تشمل حقل ريشة الذي كان ضمن الأراضي العراقية قبل تعديل الحدود. وكانت مدد العقد تتناول ثلاث مراحل الأولى مرحلة إزالة الألغام في الرقع التي تقع فيها حقول ألغام، وتبدأ من تأريخ المصادقة على خطة الاستكشاف ولمدة ١٢ شهراً قابلة للتمديد. والمرحلة الثانية هي مرحلة الاستكشاف تبدأ مباشرة بعد إزالة الألغام وتستمر لمدة أربعة سنوات قابلة للتمديد لمدة أقصاها سنتين. أما المرحلة الثالثة هي مرحلة التطوير

وتمتد لمدة عشرين عاماً قابلة للتمديد لمدة خمس سنوات[٧].

جدول (٧) يوضح الرقع الجغرافية المطروحة في الجولة الرابعة للتراخيص

رقم الرقعة	المنطقة/ المحافظة	مساحة الرقعة كم مربع	نوع الطاقة الهيدروكربونية
١	الحدود السورية العراقية /نينوى	٧٣٠٠	غازية
٢	الحدود السورية العراقية/نينوى والأنبار	٨٠٠٠	غازية
٣	الحدود السورية العراقية /الأنبار	٧٠٠٠	غازية
٤	٧٧/ الأنبار	٧٠٠٠	غازية
٥	الأنبار	٨٠٠٠	غازية
٦	الحدود العراقية السعودية/الأنبار والنجف	٩٠٠٠	غازية
٧	القادسية، بابل،النجف،المثنى	٦٠٠٠	نفطية
٨	قرب الحدود الإيرانية/ديالى، واسط	٦٠٠٠	غازية
٩	قرب الحدود الإيرانية/البصرة	٩٠٠	نقطية
١٠	المثنى، ذي قار	٥٥٠٠	نفطية
١١	النجف، المثنى	٨٠٠٠	نفطية
١٢	النجف، المثنى	٨٠٠٠	نفطية

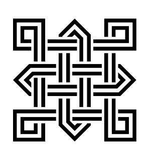
المصدر: مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز)في العراق بين الاستنزاف والتنمية، رسالة ماجستير كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة الأنبار ٢٠١٢.

وغالباً يسبق مرحلة تطوير أي حقل تقديم خطة جدوى تجارية من قبل المقاول إلى وزارة النفط لدراسته. فإذا كان الاستكشاف نفطي يطلب من المقاول الانتظار ٧ سنوات. وتقوم وزارة النفط بدفع الكلف التي تحملها المقاول مع الفوائد المترتبة عليها. وإذا كان الاستكشاف غازي فيطلب من المقاول تقديم خطة التطوير وبرامج العمل والميزانية لغرض المصادقة عليها من قبل وزارة النفط العراقية.

(هـ) العقود النفطية التي وقعها إقليم كردستان:

لقد استطاعت حكومة كردستان من أبرام حوالي ٥٠ عقداً مع الشركات الأجنبية معظمها عقود مشاركة في الإنتاج، وكثير منها عقود استكشاف نفط مغرية للشركات في حالة الاكتشاف. ويعتبر حقل شيخان من أهم الحقول المكتشفة في الوقت الحاضر. وكانت من إن أهم محدد لتوسع الإنتاج في الإقليم هو عدم إمكانية التصدير عبر تركيا إلا بموافقة الحكومة المركزية. ولكن تغيير موقف تركيا، الذي يبدو أنه مدفوع بدوافع سياسية وإستراتيجية، والذي نتج عنه إقامة علاقة مباشرة مع الإقليم بما في ذلك مشروع بناء أنبوب للنقل بين كردستان وتركيا سوف يمهد الطريق لزيادة قابلية التصدير والإنتاج. ويخطط الإقليم الوصول إلى إنتاج أكثر من مليون برميل في اليوم بحلول ٢٠٢٠ وربما أكثر من ذلك. وتوجد الآن خمسة حقول منتجة بموجب العقود المبرمة: توكي، طقطق، قبة خرمالة التابعة لحقل كركوك، شيخان إنتاج بسيط (ومكثفات غازية من حقل غاز خور مور في منطقة «متنازع عليها») وتجري الآن الاختبارات على حقل سركالة وحقول خمسة أخرى ويتوقع الإنتاج منها في ٢٠١٣. مع العلم أن معدل الإنتاج في كردستان بلغ في ٢٠١٢ حوالي ربع

مليون برميل في اليوم، ولكنه يتقلب اعتمادا على إمكانية التصدير والعلاقة مع الحكومة المركزية. ولقد رسمت موازنة ٢٠١٣ على أساس تصدير ربع مليون برميل من كردستان[٨]. ولم يتم حل الأشكال في الاتفاق على التصدير الذي قام به الإقليم بشكل فعلي خلال عام ٢٠١٤، حيث تشير التوقعات إلى أن إنتاج الإقليم من النفط الخام سيصل نهاية ٢٠١٤ إلى ٤٠٠ ألف برميل يومياً. لكن عدم موافقة الحكومة المركزية على قيام الإقليم التصدير المباشر قبل التوصل إلى الاتفاق، مما أدى إلى تردد بعض الدول في قبول نفط الإقليم.



المبحث الثاني

دور التراخيص في تنمية الصناعة النفطية بالعراق

➢ أولاً: الآراء والجدل القائم حول عقود التراخيص:

لقد تباينت الآراء بشأن جولات التراخيص فهناك من عدها بداية صحيحة لتطوير الصناعة النفطية بالعراق، وهناك من عدها ارتهان لثروة العراق النفطية للشركات الأجنبية. لكن يبقى لهذا النوع من الاستثمار مجموعة من يؤيدها ويجد فيها العديد من المزايا، وهناك من ينتقدها ويجد فيها مجموعة من السلبيات. وعليه فأن أهم المزايا يمكن إيجازها بالاتي(٩):

١- تعد عقود التراخيص أفضل مما تضمنته مسودة قانون النفط والغاز، التي لم تقر من قبل البرلمان العراقي، بخصوص عقود المشاركة في الإنتاج. باعتبار إن هذه الجولات اعتمدت عقود خدمة، تتقاضى بموجبها الشركات الفائزة بالعقود رسوم أنتاج محددة عن كل برميل نفط يتم إنتاجه.

٢- أثبتت تجارب العراق السابقة خاصة في عقد السبعينات نجاح هذه التجربة إذ طورت شركات برازيلية الاحتياطي العراقي وقفزت بمعدلاته قفزات مهمة من خلال عقود الخدمة.

٣- نظراً لانقطاع العراق مدة طويلة تزيد على العقدين عن التطورات التكنولوجية في مجال النفط، لذا يصعب تعامل الكوادر العراقية مع التطورات المتسارعة في هذا المجال، وبالتالي لا تستطيع الكوادر العراقية رغم كفاءتها بالنهوض بقطاع النفط والغاز بمعزل عن الشركات الأجنبية. إذ أن عملية النهوض بالصناعة النفطية يتطلب تكنولوجيا متقدمة ورؤوس أموال كبيرة.

٤- إن إشراك شركات متعدية الجنسية، لها ثقلها في مجال الاستثمارات النفطية، في العراق لاستثمار حقول نفطية قريبة من الحقول المشتركة مع دول الجوار كإيران والكويت، التي للعراق مشاكل حدودية معها، يعد ذا بعد استراتيجي على الصعيد السياسي والاقتصادي. وقد تكون سببا لمنع التجاوزات على الحقول النفطية من قبل تلك الدول.

٥- جعل العراق قوة اقتصادية على المستوى الإقليمي والدولي، وذلك بجعل طاقاته الإنتاجية تتجاوز الطاقات الإنتاجية لدول المنطقة كالسعودية وإيران. واخذ مكانة الصدارة بين الدول المصدرة للنفط.

وبالرغم من هذه المميزات المهمة، إلا أن هناك رأي آخر لكثير من المراقبين والمتابعين الذي يجد أن هناك سلبيات لعملية التراخيص لا يمكن تجاوزها، ولابد من وضع معالجات مناسبة لها، ومن ابرز هذه السلبيات ما يأتي(١٠):

١- شملت جولات التراخيص أهم واكبر الحقول النفطية المنتجة منذ الثلاثينات، فالحقول التسعة المعروضة في جولة التراخيص الأولى يبلغ مجموع الاحتياطي النفطي المثبت لها أكثر من ٥٠% من احتياطي العراق. ويشكل إنتاجها الحالي أكثر من ٨٥% من إجمالي الإنتاج النفطي للعراق. وهذه الحقول معروفة بشكل جيد من قبل كوادر النفط العراقية وقادرة على أدارتها وتطويرها. وكان بالإمكان أن تعرض حقول أخرى تراجع إنتاجها من أجل تطويرها.

٢- يرى البعض أن عقود التراخيص مع الشركات الأجنبية جاءت بمعزل عن بعض القوانين المنظمة لاستثمار الثروة النفطية كقانون حماية الثروة الهيدروكربونية رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥ وقانون ٩٧ لسنة ١٩٦٧ وقانون ٢٢ لسنة ١٩٩٧.

٣- لم تخضع عقود التراخيص إلى مصادقة البرلمان، التي يرى البعض إن قانونيتها لم تكتمل دون مصادقة البرلمان العراقي عليها.

٤- إن هذه العقود تبدأ بزيادة الإنتاج بعد ثلاث سنوات من تأريخ توقيع العقد مع الشركات الأجنبية وبنسبة ١٠% فقط سنوياً، بينما يستطيع الكادر النفطي الوطني بزيادة الإنتاج بشكل أسرع لو تم تهيئة له الظروف الفنية والإدارية. وقد تمكن الكادر الوطني من زيادة الإنتاج لأكثر من مائة وخمسون ألف برميل يومياً من النفط الخام ونحو مئة مليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي خلال فترة وجيزة من عام ٢٠٠٩.

٥- إن الشركات الأجنبية المرخصة لتطوير الحقول، ستتحكم بسياسات الإنتاج والتسويق لتلك الحقول ولمدد طويلة لا تقل عن عشرين عاما قابلة للزيادة. في حين لا يحق للجانب العراقي التأثير على تلك السياسات، حتى وان كانت في غير مصلحة العراق.

٦- يرى البعض في جوهر هذه العقود هي عقود مشاركة، وليست عقود خدمة كما تصفها وزارة النفط، لأنها تشارك في أدارة الإنتاج وملكية الإنتاج وتتحكم في معدلات الإنتاج ولها الحق ألحصري في استثمار المكامن المستقبلية من الحقل.

٧- إن إبقاء هذه الحقول تحت السيطرة الوطنية للعراق يمثل أحد ركائز الأساسية للأمن الوطني والاقتصادي.

٨- إن الشركات النفطية الأجنبية سوف لن تستطيع أن تبقى في العراق أو تدير الإنتاج إذا ما حصل أي ظرف طارئ في المنطقة وسوف يخسر عندها العراق ما يترتب على ذلك تعاقدياً.

➢ثانياً: مستقبل الصناعة النفطية في ظل جولات التراخيص:

لقد سبق وان تم الإشارة، إلى أن الصناعة النفطية في العراق قد مرت بحقب مختلفة تأثرت بظروف العراق السياسية والاجتماعية، بدأً من هيمنة الشركات الغربية على الصناعة النفطية في العشرينيات من القرن الماضي، مروراً بمراحل الشد والجذب في العلاقة بين العراق وتلك الشركات، التي انتهت بتأميم معظم حصص الشركات الغربية بداية السبعينات، والعقوبات الاقتصادية التي فرضها المجتمع على العراق عام ١٩٩١. وانتهاءً بالاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣. الأمر الذي ترك آثار وتداعيات سلبية على إمكانيات تطوير الصناعة النفطية في العراق. وانعكست تلك الآثار على الإمكانيات الإنتاجية والتسويقية، عليه يمكن إيجاز الواقع الحالي للصناعة النفطية بالنقاط الآتية(١١):

✓ تذبذب وتراجع القدرات الإنتاجية من نحو ٣,٧ مليون برميل وصل إليها الإنتاج عام ١٩٧٩ إلى أقل من معدل ٦٠٠ ألف برميل عام ١٩٩٦ نتيجة فرض العقوبات ثم ارتفع إلى معدل إنتاج إلى ٢,٥ مليون برميل خلال الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠٢ للسماح بالتصدير وفق برنامج النفط مقابل الغذاء. ثم تراجع الإنتاج إلى معدلات ٢,١٥٠ مليون برميل خلال المدة ٢٠٠٥/ ٢٠٠٨.

✓ هذا التذبذب في الإنتاج انعكس على العوائد المالية المتحققة من صادرات النفط التي في معظمها كان يخصص للإنفاق العسكري والاستهلاكي. مما أفقد القدرة على تخصيص مبالغ لتطوير البنى التحتية للقطاع النفطي.

✓ أدت الظروف التي مرت بها الصناعة النفطية، حالها حال بقية القطاعات الصناعية في العراق، إلى تقادم معدات ومستلزمات الصناعة النفطية

مما افقد القدرة على تطوير هذه الصناعة وزيادة الإنتاج إلى معدلات تتناسب والاحتياطي الذي يملكه العراق من النفط. وقد قدرت المبالغ المطلوبة لإعادة الصناعة النفطية إلى قدراتها الإنتاجية بما يتناسب واحتياط الحقول المنتجة بنحو ١٠٠ مليار دولار.

✓ إن عدم توفر الإمكانيات لزيادة الإنتاج من النفط قد انعكس على إمكانيات إعادة بناء العراق بعد أنهكته الحروب وتداعياتها على البنى التحتية للمجتمع العراقي. حيث كانت معظم العوائد المتحققة تخصص على الإنفاق التشغيلي للحكومة العراقية.

✓ هناك نحو ٨٠ حقلاً من الحقول النفطية المكتشفة في العراق لم يستثمر منها سوى ١٧ حقلاً نتيجة لعدم توفر الإمكانيات المالية والفنية لتطوير بقية الحقول.

✓ من أجل إعادة تأهيل وتطوير الصناعة النفطية في العراق لجأت الحكومة إلى التراخيص الممنوحة لبعض الشركات العالمية لتطوير الحقول النفطية مقابل رسم محدد على كل برميل منتج تقوم به الشركة الممنوح لها الترخيص، عبر جولتي تراخيص شملت ستة حقول في الجولة الأولى وسبعة حقول في الجولة الثانية.

✓ إن زيادة الإنتاج بهذه المقادير الكبيرة تحتاج إلى قاعدة منظومات النقل والتسويق، وهذه غير متاحة حاليا مما يتطلب وضع خطط لتطوير وتأهيل خطوط النقل وموانئ التصدير.

✓ ستؤدي زيادة الإنتاج مستقبلاً إلى زيادات كبيرة في العوائد المالية المتحققة عن الصادرات النفطية، بما يصل إلى أكثر من ٢٠٠ مليار دولار،

وبمعدل سعر ٦٠ دولار للبرميل. أن هذه العوائد المالية الكبيرة ستكون خارج قدرة الاقتصاد العراقي على استثمارها ما لم يهيأ لإعداد استراتيجيات وبرامج تنموية تتناسب وتلك الموارد.

ورغم أهمية تطوير الطاقات الإنتاجية للقطاع النفطي بموجب سياسة التراخيص المشار إليها إلا أن هناك مآخذ سلبية من الناحية الفنية يمكن إيجازها بالآتي:

- لم يتم عند توقيع العقود مراعاة القدرات الفنية لمنظومات النقل والخزن، التي يشوبها الكثير من العطلات وإمكانياتها المحدودة.
- كما ترك تخطيط الإنتاج للشركات دون أن يكون لوزارة النفط دور، قد اضطر الوزارة المذكورة إلى إعادة المفاوضات مع الشركات لتقليل سقف ذروة الإنتاج من ١٢ مليون برميل إلى ٩ مليون برميل.
- أغفلت العقود مشاركة الشركات بنسبة من الخسائر نتيجة توقف التصدير بسبب الظروف المناخية السيئة.

➢ثالثاً: أهم المقترحات للاستفادة من التراخيص لتطوير الصناعة النفطية:

بما أن العراق قد أختار خيار التعاقد المباشر مع الشركات الأجنبية لتطوير قطاعه النفطي (المعروف بعقود التراخيص النفطية)، وبغض النظر عن الانتقادات الموجه لهذه التراخيص، فقد أصبحت هذه العقود ملزمة في تنفيذها. عليه سيتم التركيز في المقترحات لتطوير الصناعة النفطية على كيفية الاستفادة القصوى من اعتماد سياسة التعاقد في تطوير هذه الصناعة وكالآتي[١٢]:

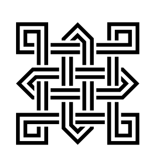
١- إعداد الدراسات الفنية وتهيئة الخطط لتطوير وتأهيل خطوط النقل المارة عبر تركيا، سوريا، والخليج العربي لكي تتمكن خطوط النقل من مواكبة الزيادات المتحققة في الإنتاج.

٢- كان على الحكومة الاستفادة من القدرات الوطنية في تطوير الحقول بإشراكها مع الشركات الأجنبية، لتطوير الملاكات الوطنية من خلال نقل الخبرات والتكنلوجية الجديدة للصناعة النفطية الوطنية.

٣- السعي لاكتشاف وتطوير حقول جديدة بطرح تراخيص أخرى بشروط مشاركة الكادر الوطني فيها، لاسيما أن هناك العديد من الحقول لم يتم الإنتاج منها وتحتاج إلى تكنولوجيا وقدرات فنية لتطويرها.

٤- السعي لإعادة بناء أسطول نقل النفط العراقي من خلال تأهيل ما تبقى من ناقلات النفط التي كان يملكها العراق إن أمكن ذلك، أو شراء ناقلات جديدة تتناسب مع الطاقات الإنتاجية المتوقعة.

٥- وضع استراتيجية وطنية لاستثمار العوائد المتحققة في بناء البنى التحتية، لاسيما في مجال قطاع النفط وقطاعات الطاقة الكهربائية والطرق والنقل والخدمات، بما ينمي ويطور حياة المواطن العراقي ويعوضه عن سنوات الحرمان. وإلا ستذهب هذه العوائد دون الاستفادة منها في تحقيق أي تنمية حقيقية، بقدر ما تتحول هذه العوائد إلى الخارج لسد النفقات الاستهلاكية، أو استثمارها في دول الجوار كما يحدث الآن.



مصادر الفصل الرابع

١- د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، بحث غير منشور، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، ٢٠٠٩ ص١٢.

٢- د. رحيم حسوني زيارة، ثائر محي الدين عزت، الغاز الطبيعي في العراق وجولات التراخيص- مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية/ كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة بغداد ٢٠١٢ ص٢١٤.

٣- د. أحمد عمر الراوي، التراخيص النفطية ودورها في مستقبل الصناعة النفطية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجموعة البحوث المشاركة في المؤتمر العلمي السادس٢٢-٢٣ مايس٢٠١٠ ص٦.

٤- مهند الشيخلي، جولات تراخيص النفط العراقية، ماذا سيترتب عنها تقرير منشور على الشبكة المعلوماتية (الانترنيت) موقع أصوات العراق.

٥- د.رحيم حسوني زيارة، ثائر محي الدين عزت، الغاز الطبيعي في العراق وجولات التراخيص، مصدر سابق ص ٢١٢.

٦- د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، مصدر سابق ص١٦.

٧- د. عمرو هشام، واقع الصناعة النفطية في العراق ومتطلباتها المستقبلية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٢٤ أيلول ٢٠٠٨ ص٣٩.

٨- د. علي مرزة، العراق.. الواقع والآفاق الاقتصادية، ورقة مقدمة للمؤتمر الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين بيروت ٣٠ آذار/ ١ نيسان ٢٠١٣ ص٢١.

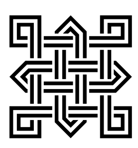


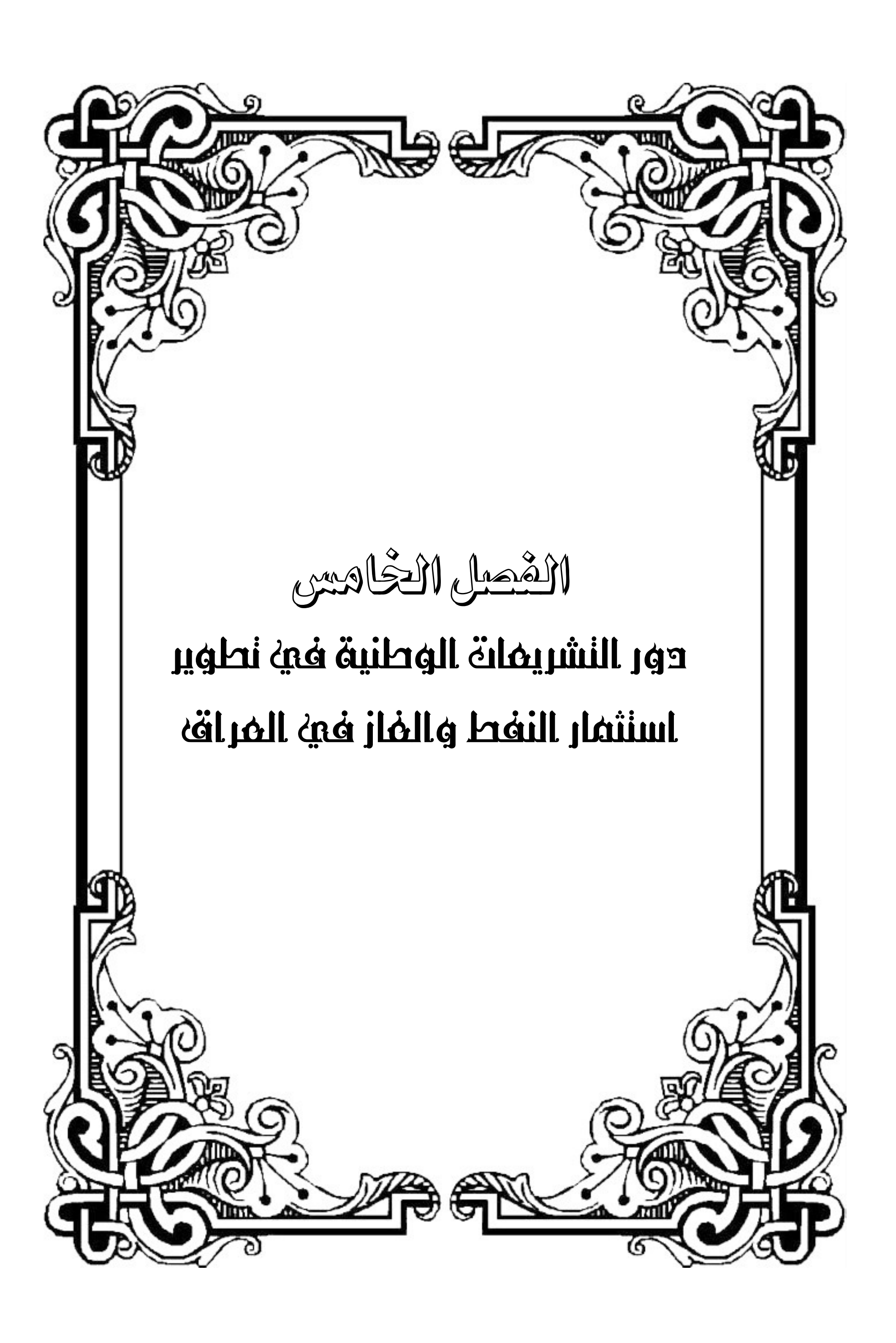
٩- د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، مصدر سابق ص١٦.

١٠- د. أحمد عمر الراوي، التراخيص النفطية ودورها في مستقبل الصناعة النفطية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مصدر سابق ص١٤.

١١- مهند الشيخلي، جولات تراخيص النفط العراقية، ماذا سيترتب عنها، مصدر سابق ص١٢.

١٢- د. أحمد عمر الراوي، التراخيص النفطية ودورها في مستقبل الصناعة النفطية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مصدر سابق ص١٧.





الفصل الخامس

دور التشريعات الوطنية في تطوير استثمار النفط والغاز في العراق

○المقدمة:

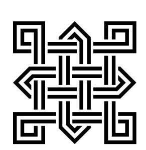
تُعد موارد الطاقة (النفط والغاز) في العراق من الموارد الطبيعية التي تحتاج إلى جهد الإنسان لاستثمارها وحسن استغلاله لها. ولكي تدخل هذه الموارد دائرة الاستغلال الاقتصادي والانتفاع بها تحتاج إلى إطار قانوني وتشريعي يضمن الاستغلال الرشيد والناجح ويؤمن حقوق الجميع فيها. وخاصة إذا ما علمنا أن موارد الطاقة (النفط والغاز) هي من الموارد العامة في بلداننا العربية، مما يتطلب سن تشريعات وطنية تنظم آليات وسبل استثمار تلك الموارد.

وقد بدأ اعتماد الأطر القانونية في تنظيم موارد النفط والغاز بالعراق، منذ اكتشافه في عشرينيات القرن الماضي. وكان ذلك الإطار محصوراً بحقوق الشركات الأجنبية في إجراء الاستكشافات والتنقيب عن النفط في عموم العراق مع بيان حصة العراق من هذه الثروة. حيث تم تأسيس شركة نفط العراق عام ١٩٢٩، التي كانت مملوكة للبريطانيين، بعد اكتشاف حقل بابا كركر شمال كركوك الذي يعد من الحقول الكبيرة في احتياطاته. وفي عام ١٩٣١ وقعت الشركة المذكورة التي انضمت إليها شركات أمريكية وفرنسية اتفاقا مع الحكومة العراقية حصلت بموجبه على حق الاستثمار لمناطق تقع شرق نهر دجلة. وتوالت الاتفاقات بين شركة نفط العراق التي تملكها الشركات الغربية وبين الحكومة العراقية التي كانت تعرب عن رغبتها في تحجيم حق هذه الشركات في استثمار نفط العراق حتى انتهت بقرار الحكومة بتأميم صناعة النفط في العراق عام ١٩٧٢.

وكان للحروب التي مرت بالعراق، ابتداءً من الحرب العراقية الإيرانية وانتهاءً بالاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣، تأثيراً كبيراً على استثمار

موارد الطاقة، وفي مقدمتها النفط. حيث أثرت تلك الظروف على تراجع الصناعة النفطية في العراق بعد أن حقق العراق تقدما في استثمار نفطه وطنيا. كما كان للحصار الاقتصادي تأثير مباشر على استثمار النفط العراقي حيث منعت القرارات الدولية تصدير النفط العراقي، مما حال في تطوير الصناعة النفطية وتراجعها.

وبعد عام ٢٠٠٣ دخل العراق مرحلة جديدة في طريق استثمار موارد الطاقة، وأخذت الحكومات المتوالية بعد الاحتلال التفتيش عن سبل جديدة لاستثمار النفط والغاز بما يتناسب واحتياطات العراق المؤكدة من النفط التي تقدرها الدراسات الأخيرة بنحو ١٤٠ مليار برميل. هذا فضلا عن احتياطات محتملة تقدر بأكثر من ثلاثة أضعاف الاحتياط المؤكد. أن هذه الثروة الكبيرة لا زالت دون وجود أطر قانونية لتنظيم استثمارها، باستثناء ما أشار إليه الدستور لعام ٢٠٠٥ حول عائدية الثروة النفطية للشعب العراقي.



المبحث الأول

الأطر التنظيمية والتشريعية في استثمار النفط والغاز

تُعد الأطر التنظيمية والتشريعية الأساس التي تعتمد علية عملية تنظيم الاستثمار والتنمية لكافة الأنشطة الاقتصادية. ولأهمية قطاع النفط والغاز في الاقتصاد العراقي، كان لا بد أن يحظى هذا القطاع بأطر تنظيمية تحدد شكل وطبيعة تطوير وتنمية هذا القطاع الحيوي. حيث سعت الدولة في العراق إلى إعداد صيغ وآليات لتنظيم عملية استثمار النفط في العراق منذ اكتشافه. وذلك من خلال الاتفاقيات الموقعة مع الشركات الغربية التي نظمت العمل، وحددت حقوق الأطراف في عوائد الثروة النفطية إلى أن جاء تأميم حصص الشركات الغربية في سبعينيات القرن الماضي، ليبقي عمليات الإنتاج والتسويق بيد الشركات الوطنية. وقد نجح العراق في إدارة شؤون قطاعه النفطي حتى جاءت العقوبات الاقتصادية في بدايات التسعينات لتؤدي إلى توقف شبه تام في الصناعة النفطية العراقية. وبعد مرور ثلاثة عشر عاما من العقوبات التي انتهت باحتلال العراق من قبل القوات الأمريكية، الأمر الذي أدى ذلك إلى تراجع كبير في إمكانيات العراق لإعادة إدارة قطاع الطاقة (النفط والغاز) بسبب تقادم وتدمير معظم البنى التحتية لهذا القطاع. عليه كان لابد من اعتماد سياسات وآليات جديدة لتطوير قطاع النفط والغاز. وهذه الآليات الجديدة تحتاج إلى أطر تنظيمية وتشريعية وبما لا يتقاطع مع الدستور.

➢ **أولاً: الأطر التنظيمية المعتمدة في تنظيم استثمار النفط والغاز**

– نبذة تاريخية

رغم تفجر النفط بكميات كبيرة في تشرين الأول ١٩٢٧ من بئر بابا

كركر في منطقة كركوك، إلا أن عمليات الإنتاج للنفط العراقي تأخرت لعدة سنوات إلى حين الاتفاق لمد أول خطوط نقل النفط العراقي غرباً باتجاه سوريا ولبنان. ولغرض تنظيم استثمار النفط بين العراق وشركة نفط العراق، تم منح الشركة المذكورة حق الامتياز تحت الضغط البريطاني، ليصبح النفط العراقي حكراً لشركة نفط العراق، التي تقاسمت حصصها شركات غربية لكل منها ٢٣,٧٥ بالمئة مع نسبة ٥ بالمئة إلى كولبنكيان. ثم بعد ذلك تأسست شركة نفط الموصل عام ١٩٢٧ لتغطية مناطق شمال غرب العراق، وفي عام ١٩٣٨ تأسست شركة نفط البصرة لتغطية النشاطات في جنوب العراق[1].

وفي عام ١٩٥٨ قد تغير النظام السياسي في العراق إلى النظام الجمهوري، الذي اعتمد سياسات جديدة في مجالات تنظيم الحياة الاقتصادية، بما يحقق العدالة الاجتماعية واستثمار موارد البلد في تحقيق التنمية، وحصر الثروة النفطية بالسيادة الوطنية. وكان من القرارات المهمة التي اتخذت بعد ذلك هو صدور قانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ الذي تم بموجبه سحب ٩٩,٥ بالمئة من الأراضي العراقية التي كانت خاضعة لاتفاقيات الامتياز نظراً إلى عدم قيام شركات النفط الاحتكارية باستغلالها، وأبقت لها الحقول قيد الإنتاج مثل جنوب الرميلة والزبير وكركوك وعين زالة. كما أن القانون المذكور لم يكتف بسحب الامتياز من الشركات الغربية فقط، وإنما سحب الطبقات غير المنتجة ضمن الحقول التي تستثمرها الشركات الغربية[2].

وبذلك أنهى قانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ هيمنة الشركات الغربية على عمليات استكشاف واستثمار النفط العراقي، ومهد الطريق لتأسيس شركة النفط الوطنية العراقية والتي صدر قانون تأسيسها في ٨ شباط/فبراير ١٩٦٤.

وباشرت الشركة الوطنية بعمليات التطوير فعلياً بعد عام ١٩٦٨، وذلك في حقل شمال الرميلة الذي بدأ بالإنتاج ١٩٧٢ باعتماد أسلوب التنفيذ المباشر. وبعد تأميم عمليات شركة نفط العراق في ١٩٧٢/٦/١ والتوصل إلى اتفاقية التسوية مع شركات النفط في ١٩٧٣/٣/١، توسعت عمليات شركة النفط الوطنية العراقية وخاصة بعد الطفرة السعرية الأولى وزيادة إيرادات العراق النفطية والتي رافقها استكمال عمليات تأميم شركة نفط البصرة في عام ١٩٧٥.

إلا أن العراق لم ينهِ كل علاقاته مع الشركات الأجنبية، فقد قام أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات بتوقيع اتفاقيات مع عدد من الدول للتعاون في مجال الاكتشاف والتطوير، وشمل هذا التعاون توقيع ثلاث اتفاقيات لتطوير الإنتاج في بعض الحقول النفطية هي(٣):

• الاتفاقية مع فرنسا (ألف- إيراب) حيث تم بموجبها تطوير ثلاثة حقول في محافظة ميسان (البزركان- حقل فكة- أبو غرب) واستمر العمل بهذه الاتفاقية حتى عام ١٩٧٩، إذ تم إعادة التفاوض واستبدالها باتفاقية عامة للتعاون، ولم يترتب على ذلك أي تنازل للنفط المكتشف إلى الشركة المقاولة التي تم تعويضها عما أنفقت من استثمارات.

• الاتفاقية الأخرى هي مع شركة بتروبراس البرازيلية والتي تم بموجبها اكتشاف حقل مجنون العملاق وقد تم أيضاً في عام ١٩٧٩ إنهاء ذلك الاتفاق دون أن يترتب عليه أية التزامات لصالح الشركة المقاولة باستثناء تعويضها عن نفقاتها.

• الاتفاق الثالث هو مع شركة ONGC الهندية لعمليات الاستكشاف (عقد خدمة) لقطعة في جنوب العراق إلا انه لم يتم بلوغ المعدل المتوقع

لإنتاجية البئر فتم إنهاء العقد أيضاً.

وفي عام ١٩٧٤ أصدرت شركة النفط الوطنية دعوات لعدد من الشركات العالمية لتقديم عروض على أساس عقود الخدمة (Service Contracts) إلا أن الحكومة العراقية قررت وخلال عملية تقييم العروض إلغاء تلك السياسة وأصدرت توجيهاً إلى شركة النفط الوطنية بالمضي بسياسة الاستثمار المباشر.

وبذلك شهدت الصناعة النفطية في السبعينيات نمواً ملحوظاً، ليس فقط في مجال تطوير الحقول وزيادة الطاقات الإنتاجية، بل في جميع المجالات، كمد خطوط الأنابيب، سواء للتصدير أو للنقل الداخلي، وتطوير صناعة المشتقات النفطية والغاز السائل والغاز وموانئ تصدير النفط الخام في تركيا والخليج العربي، وتطوير طاقات التصفية وخزن المشتقات وصناعة الغاز. وكان من الإجراءات التنظيمية لشركة النفط الوطنية، هو اعتماد خِططاً طموحة لزيادة الطاقة الإنتاجية إلى ٥,٥ مليون برميل يومياً بعد أن تم اكتشاف العديد من الحقول العملاقة مثل مجنون ونهر عمر والحلفايا وغرب القرنة وغيرها. وكذلك وضعت الوزارة خطة لمضاعفة طاقات التصفية وتصنيع الغاز لاستثمار كامل الغاز المصاحب لإنتاج النفط، وتجهيزه للمعامل والمصانع ومحطات توليد الكهرباء. إلا أن تلك الخطط والبرامج الطموحة لتنظيم استثمار النفط لم تتحقق، وتوقفت بسبب نشوب الحرب العراقية- الإيرانية- وعلى الرغم من ذلك فإن وزارة النفط العراقية وشركة النفط الوطنية تمكنتا من إنجاز عديد من المشاريع الكبيرة لتقليل آثار الحرب المذكورة على استثمار النفط والغاز، مثل أنبوب التصدير عبر السعودية ومصافي بيجي، ومضاعفة طاقة أنبوب النفط إلى تركيا ومشروعي غاز الجنوب وغاز الشمال وغيرها[٤].

وقبل عام ١٩٩١، كانت طاقة العراق الإنتاجية قد وصلت ٣,٥ مليون برميل يومياً، وبلغت طاقات التصفية بنحو أكثر من ٦٠٠ ألف برميل يومياً، وكان المخطط أن تتوسع الطاقات الإنتاجية لتصل إلى ٤,٢ مليون برميل يومياً، إلا أن حرب الخليج الأولى، قد أدت إلى تعرض المنشئّات النفطية إلى دمار شامل، بلغ في بعض المنشئات حوالي ١٠٠% وأثبتت الكوادر العراقية مهارات وقدرات فائقة في عمليات إعادة إعمار منشآت النفط والكهرباء وخلال فترة أسابيع من توقف الحرب، على الرغم من الحصار الذي فرضته الأمم المتحدة على العراق منذ آب/ أغسطس١٩٩٠ واستمر بعدئذ لمدة ١٣ سنة. ورغم ظروف الحصار إلا أن العراق حاول تطوير الإنتاج النفطي بتوقيع عدد من الاتفاقيات مع بعض الشركات الأجنبية لاسيما الروسية منها. ومن هذه الاتفاقيات الآتي(٥):

١- اتفاقية مشاركة مع مجموعة شركات بقيادة لوك أويل الروسية في آذار ١٩٩٧ لتطوير حقل غرب القرنة/ المرحلة الثانية. وفق التقديرات الآتية:
- النفط المخزون: ٣٧,٥ مليار برميل
- النفط القابل للاستخراج: ١١,٣ مليار برميل
- معدل الإنتاج المتوقع: ٦١٠ ألف برميل يومياً

ولعدم مباشرة الشركة المذكورة بأعمال التنفيذ قامت الحكومة العراقية بإلغاء العقد في ٢٠٠٢/١٢/٨، ولا يزال الجانب الروسي معترضاً على ذلك القرار ويهدد باللجوء إلى التحكيم.

٢- اتفاقية مشاركة مع مجموعة شركات صينية بقيادة شركة سي.إن. بي.سي. (CNPC) في حزيران/ يونيو ١٩٩٧ لتطوير حقل الأحدب قرب الكوت جنوب بغداد، وفق التقديرات الآتية:

• النفط المخزون: ٤,٥٤ مليار برميل
• النفط القابل للاستخراج: ٩٩٥ مليون برميل
• معدل الإنتاج المتوقع: ٩٠ ألف برميل يومياً

وبالرغم من عدم مباشرة الجانب الصيني بأعمال التنفيذ منذ تاريخ التوقيع، إلا أن الحكومة العراقية لم تقم بإلغاء العقد وهذا دليل آخر على أن القرار المتعلق بإنهاء العقد مع روسيا كان لاعتبارات سياسية بحتة.

٢- عقد تطوير حقل نور مع شركة النفط السورية في عام ٢٠٠٢ وعلى أساس المشاركة وفق الآتي:

• النفط المخزون: ١,٦٦ مليار برميل
• النفط القابل للاستخراج: ٥٥٧ مليون برميل
• معدل الإنتاج المتوقع: ٥٠ ألف برميل يومياً

٣- عقد تطوير القطعة الاستكشافية رقم ٨ قرب الحدود العراقية- الكويتية وعلى أساس عقد الاستكشاف والإنتاج مع شركة (ONGC) الهندية.

وهناك عدد من الاتفاقيات كان آخرها الاتفاقية مع شركة روسية أبرمت في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣ ويبدو أن تلك العقود والاتفاقيات أصبحت تشكِّل مشكلة للحكومات ما بعد حرب عام ١٩٩١، حيث تسعى تلك الشركات مدعومة من قبل حكوماتها إلى اعتبارها نافذة المفعول وخاصة عقد تطور غرب القرنة مع شركة لوك أويل الروسية، في حين يعتبرها البعض الآخر مخالفة لقرارات الحصار، وأن السير بها هو مكافأة لتلك الشركات والدول التي تعاونت مع النظام السابق خلافاً لقرارات الأمم المتحدة. وهكذا دخلت الصناعة النفطية مرحلة جديدة من المعاناة بعد سلسلة من عمليات

التدمير والقصف والحصار وشحة المواد المالية وصعوبة الحصول على المواد الاحتياطية وغيرها.

وبعد الحرب الأخيرة على العراق واحتلاله من قبل القوات الأمريكية والبريطانية، تعرضت منشئات النفط لعمليات منظمة في أعمال النهب والسلب والحرق، سببت أضراراً ربما فاقت في حجمها ومدياتها ما تعرضت له خلال الحرب العراقية- الإيرانية وحرب الخليج الأولى، وما زالت العديد من منشآت النفط وخطوط الأنابيب غير عاملة. كما وإن عمليات التهريب وخاصة للمشتقات النفطية ما زالت مستمرة. وهكذا نجد أن العراق بعد عام ٢٠٠٣ تراجعت قدراته الإنتاجية، بسبب ظروف الحصار وتأثير ذلك على تنفيذ الاتفاقيات التي وقعها العراق مع عدد من الشركات الأجنبية. كما أن التراجع لم يتوقف عند مستويات إنتاج النفط الغاز بل شمل إنتاج المشتقات النفطية، التي كان العراق محققاً الاكتفاء الذاتي منها.

➢ ثانياً: الإطار الدستوري لقطاع النفط والغاز:

لقد أكد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في مادته (١٠٨) بأن النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. وأراد الدستور أن يؤكد بأن النفط المكتشف في أية منطقة من العراق هو ملك لكل العراقيين. أي أن كل العراقيين لهم الحق في العوائد المتحققة من تصدير النفط والغاز من خلال تمويل الموازنات العامة للدولة التي يتم تخصيصها للأقاليم والمحافظات حسب الكثافة السكانية لها. كما أكدت المادة (١٠٩) على تنظيم إدارة الثروة النفطية ورسم السياسات الاستراتيجية بالتعاون بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات[٦].إلا أن تفسير هذه المادة قد اختلف عليها بين حكومة المركز وبين حكومة إقليم كردستان. حيث

لا زال الخلاف قائماً حول أحقية حكومة إقليم كردستان في توقيع عقود استثمارية للتنقيب عن النفط في مناطق الإقليم. إذ رغم اعتراض الحكومة المركزية على ذلك نجد أن حكومة كردستان قد وقعت عدد من العقود مع شركات أجنبية، وقد تم إنتاج وتصدير النفط المستخرج من خلال منظومة النقل المركزية لتصدير النفط العراقي، وذلك بعد مباحثات حول الموضوع بين حكومة الإقليم المذكور والمركز لم يسفر عن نتائج محددة في بداية الأمر. ثم استجد الخلاف بعد قيام حكومة الإقليم بتصدير النفط المستخرج من أراضيها بشكل مباشر إلى تركيا. ولكن لحل الخلافات بين المركز والإقليم تم كخطوة أولى توقيع حكومة (السيد العبادي) اتفاقاً مع الإقليم في شهر تشرين الثاني ٢٠١٤ لتصدير ١٥٠ ألف برميل يومياً ضمن شركة تسويق النفط الوطنية. على أمل أن تحل الإشكالات الأخرى لاحقاً.

وقد يعود هذا الاختلاف في التفسير والرؤى في إنتاج وتصدير النفط إلى عدم تشريع قانون النفط والغاز، الذي أعد مشروعه قبل أكثر من خمس سنوات، بسبب الخلافات السياسية بين الكتل المشاركة في العملية السياسية. مما أثر بشكل مباشر على تنمية قطاع النفط والغاز في العراق رغم الحاجة الملحة لتطويره بسبب ما تعرض له من تخلف وتدمير في بناه التحتية. وعليه نجد أن التشريعات المنظمة لاستثمار النفط والغاز لها دور كبير ومهم في تطوير قطاع النفط والغاز في العراق.

➢ **ثالثاً: قانون استيراد وبيع المشتقات النفطية:**

نظراً لما تعرضت له المنشئات النفطية ومنها المصافي ومحطات التكرير من تدمير بالحروب التي مرت بالعراق، فقد أدى ذلك إلى تخلفها، وعدم قدرتها على الاستجابة للطلب المتزايد للمشتقات النفطية، لذلك تم إقرار قانون

استيراد وبيع المشتقات النفطية في ٦ أيلول من عام ٢٠٠٦.

وقد أعطى القانون الحق للشركات الأجنبية والوطنية باستيراد المشتقات النفطية حسب المواصفات الدولية المطبقة في المنتجات (بنزين السيارات، زيت الغاز، زيوت المحركات، الغاز السائل والنفط الأبيض والقير). وقد أعفى القانون المستورد من الرسوم الجمركية وضريبة إعمار العراق لمدة سنتين من تأريخ نفاذ القانون المذكور. ولمجلس الوزراء إعادة النظر بالإعفاء حسب الظروف الاقتصادية. كما أعطى القانون للشركات المستوردة الحق في تشييد محطات بيع وقود ومستودعات خاصة بها. كما يجوز للشركات المذكورة باستئجار محطات البيع القائمة لتسهيل على الشركات سرعة توفير المشتقات النفطية في السوق المحلي(٧).

إلا أن مشكلة شحة الوقود لا زالت تظهر بين فترة وأخرى، واشتدت حدتها في المحافظات التي تشهد عمليات عسكرية مع المجاميع المسلحة، لاسيما في مجال زيت الغاز والنفط الأبيض. رغم الإجراءات التي قامت بها وزارة النفط في إعادة تأهيل عدد من المصافي العراقية. وكان من أسباب عدم سد النقص من خلال الاستيراد، هو ارتفاع أسعار المنتجات النفطية المستوردة مقارنة مع أسعار المنتجات المحلية المدعومة من قبل الدولة.

➢رابعاً: الأطر التنظيمية الجديدة لتطوير إنتاج النفط والغاز:

نتيجة لما تعرض له القطاع النفطي من تداعيات ظروف العقود الثلاثة الماضية، التي أدت إلى تراجع مستوى أداؤه، وتحول السياسة فيه من سياسات معتمدة على الإمكانات الوطنية، التي تراجعت في الوقت الحاضر، إلى الاستعانة بالشركات الأجنبية، لعدم توفر التقنيات الحديثة في عمليات

الإنتاج، فضلاً عن تسرب القوى الوطنية الفنية خارج العراق. لتلك الأسباب فقد لجأت الحكومة العراقية إلي اعتماد أطر وآليات سريعة لتطوير الإنتاج النفطي في عام ٢٠٠٩/٢٠١١ أطلق عليها (التراخيص النفطية) والتي تم الإشارة إليها في الفصل الرابع. حيث طرحت وزارة النفط العراقية عدداً من المشاريع النفطية والحقول الغازية في أربع جولات للمنافسة بين عدد ليس بالقليل من الشركات العالمية. وقد تم فعلا التوقيع بين الحكومة العراقية تمثلها وزارة النفط وبين عدد من الشركات والائتلافات الصناعية المتخصصة في صناعة النفط، على تطوير عدد من الحقول النفطية والغازية، لا سيما العاملة منها. وتشير التصريحات الرسمية لبعض مسئولي وزارة النفط العراقية، بأن العقود الموقعة سترفع الإنتاج النفطي العراقي إلى نحو ١٢ مليون برميل يومياً بحلول عام ٢٠١٦. وأن كانت الظروف الحالية وتقادم البنى التحتية للقطاع النفطي، لاسيما منظومات النقل لا تساعد على زيادة الإنتاج بهذه الكميات التي تشير إليها عقود الإنتاج.

وتُعد هذه العقود (التراخيص) من العقود المباشرة مع الشركات الأجنبية، والتي سميت بعقود خدمة لتطوير الحقول مقابل أجر محدد لقاء كل برميل يتم إنتاجه. أي أن هذه العقود لها الميزة في تطوير الإنتاج النفطي في العراق دون أن يكون للشركات الموقعة لهذه العقود أية نسبة في المشاركة بالإنتاج، وإنما تتقاضى أجراً محدداً عن كل برميل منتج. إلا أن المعترضين على هذه العقود يستندون في حجهم على عدم وجود تشريع ينظم عملية توقيع مثل هذه العقود. وان الحكومة لم تقم بعرض تلك العقود على البرلمان العراقي لاستحصال مصادقته عليها بصفتها عقود مع جهات أجنبية لا تستند إلى إطار تشريعي ينظمها. أما

الحكومة فقد ذهبت في تفسيرها لهذه العقود هو إنها عقود مقاولة في تقديم خدمة، وتنتهي هذه العقود بانتهاء الخدمة المتمثلة بزيادة الإنتاج[٨].

➢ **خامساً: الإشكالية القانونية للأطر التنظيمية لاستثمار النفط والغاز:**

لقد أثارت الخطوات التي اعتمدتها كل من الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان في توقيع عقود مع شركات أجنبية، إشكالات وجدلاً قائماً بين السياسيين والمختصين حول أحقية السياسات المعتمدة في تنمية الثروة النفطية في العراق. واشتد هذا الإشكال ليصبح خلافاً قائماً بين المركز وإقليم كردستان عما قامت به حكومة الإقليم بتوقيع عدد من العقود لاستخراج النفط مع شركات أجنبية دون أخذ موافقة المركز. كما كانت هناك آراء ضد قيام الحكومة بتوقيع عقود التراخيص النفطية تتمثل بمبررات وحجج يسوقها الطرف المعارض ضد هذه التراخيص. وقد يعود في مقدمة أسباب هذا الخلاف والجدل هو عدم وجود تشريع ينظم استثمار موارد الطاقة (النفط والغاز).

(أ) إشكالية العلاقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية:

لقد كان من الأسباب وراء عدم تشريع قانون النفط والغاز المعدة مسودته منذ عام ٢٠٠٧ هو الخلاف بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان المتعلق بأحقية الأخيرة في توقيع عقود لاستثمار النفط في منطقة الإقليم والمناطق التي تسمى (المتنازع عليها) التي تشمل جزءا من محافظة نينوى ومحافظة ديالى، دون الرجوع إلى وزارة النفط العراقية. حيث قامت حكومة الإقليم بتوقيع ٤٨ عقداً نفطياً مع شركات عالمية كان آخرها ٦ عقود موقعة مع شركة اكسون موبل الأمريكية التي لها عقود مع حكومة

المركز لاستثمار حقل غرب القرنة(٩). وقد هددت الحكومة المركزية بإلغاء هذا العقد إذا استمرت الشركة بالتعامل مع العقود الموقعة مع حكومة كردستان. وقام الإقليم بتصدير كميات من النفط المنتج فيه بشكل مباشر عبر تركيا، حيث وصلت الكميات المصدرة خلال النصف الأول من عام ٢٠١٤ نحو ٦,٥ مليون برميل حسب تصريح وزير الطاقة التركي. وتفسر حكومة كردستان بان الدستور قد أعطى الحق للحكومات المحلية التعاقد مباشرة، في حين ترى الحكومة المركزية أن الدستور قد حدد السياسات الاستراتيجية لتطوير الثروة النفطية التي ينبغي أن يكون من خلال التنسيق بين الإقليم والمركز، لاسيما أن معظم العقود التي وقعتها حكومة كردستان جاءت بعد صدور دستور عام ٢٠٠٥.

والملاحظ على العقود التي وقعتها حكومة كردستان كانت في أغلبيتها عقود مشاركة بالإنتاج، مما يعطي حصة للشركات من الإنتاج فضلاً عن كلف الإنتاج. أي أن الشركات المشاركة بالإنتاج ستأخذ حصة كبيرة من العوائد المتحققة، وهذا يتقاطع مع الدستور الذي ينص على أن النفط والغاز ملكاً للشعب العراقي. ويجد المعارضون لهذه العقود في العقود غبناً كبيراً بحق الشعب العراقي. وكان بإمكان الإقليم توقيع عقود خدمة لتطوير حقوله النفطية حفاظاً على المصالح الوطنية. لاسيما أن هذه العقود قد اعتمدها حكومة المركز مع نفس بعض الشركات الموقعة مع حكومة الإقليم.

ولحل هذه الإشكالية يتطلب تفسير مواد الدستور في مشروع قانون يحدد صلاحيات كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية ويرسم خارطة طريق للسياسات الخاصة بتنمية قطاع النفط والغاز.

(ب) إشكالية عقود التراخيص:

سبق وان استعرض الفصل الرابع بشيء من التفصيل، السياسات الجديدة التي اعتمدها وزارة النفط العراقية في تطوير الحقول النفطية التي أثارت جدلاً واسعاً حولها، حيث أن قسماً من الآراء ذهب ليشكك في قانونية هذه العقود كونها لم تكتسب شرعيتها بالمصادقة عليها من قبل البرلمان العراقي. فضلاً عن الملاحظات الفنية حولها. وتتمثل هذه الانتقادات بمخاوف حول خضوع العراق للشركات المتعاقدة ونفوذها في رسم سياسات الإنتاج النفطي في العراق. لاسيما أن العقود الموقعة مع الشركات الأجنبية هي لأمد ليس بالقصير يصل في بعض العقود إلى نحو ٢٥ عاماً، مما يمكنها من تحديد الإنتاج في ضوء مصلحتها وليس في ضوء مصلحة العراق. هذا فضلا أن العقود شملت تطوير أهم الحقول المنتجة والتي تشكل احتياطاتها نحو أكثر من ثلثي النفط العراقي المكتشف والمؤكد. ويذهب المعارضون في رأيهم لهذه العقود إلى أن الحكومة العراقية كان الأولى بها توقيع عقود لإجراء مسح وتطوير حقول لا زالت في مرحلة الدراسات الاستكشافية، لزياد القدرات العراقية في موضوعة الإنتاج وإعطاء فرصة لوزارة النفط في تطوير منظومات النقل والخزن بما يتلاءم مع الطاقات الإنتاجية المتوقعة بعد مرحلة التطوير. كما من النقاط الأخرى التي أثيرت حول توقيع عقود التراخيص هو افتقارها للسند القانوني، إذ قامت الحكومة بتوقيع تلك العقود دون الرجوع إلى البرلمان، أو وجود تشريع يسندها، حيث لم يتم سن قانون النفط والغاز. هذا فضلاً عن النقاط الفنية والتنظيمية التي أشار إليها الفصل الرابع.

المبحث الثاني

الأطر التشريعية المطلوبة لتنظيم استثمار النفط والغاز

نظراً للتفسيرات المختلفة للدستور العراقي حول تحديد صلاحيات كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية في مجال تنمية الثروة الوطنية (النفط والغاز) وضع الكثير من الإشكالات القانونية والتنظيمية في التعامل مع موضوعات هامة وحساسة المتمثلة بتطوير الاستثمار في النفط والغاز. إذ منذ احتلال العراق في العام ٢٠٠٣ كانت هناك العديد من الإشكاليات التي أثيرت على قيام كل من حكومة المركز وحكومة إقليم كردستان بتطوير حقول العراق النفطية مستندة كل جهة على ما تراه في الدستور العراقي. وهذه الإشكاليات تتطلب التوصل إلى حلول لها لاسيما المتعلقة بصلاحية الأقاليم بشأن توقيع عدد من الاتفاقيات مع شركات أجنبية للتنقيب عن النفط العراقي. ويعود ذلك لعدم وجود قانون ينظم عملية الاستثمار في النفط والغاز، عليه لابد من إطار تنظيمي لذلك يتمثل بتشريع قانون للنفط والغاز. علماً بأن الحكومة العراقية قد أعدت مشروع قانوناً للنفط والغاز منذ عام ٢٠٠٧ إلا أن الخلافات السياسية حالت دون تشريعه. وسيتم تحليل مضامين مشروع القانون ضمن فقرات هذا المبحث:

➢ **أولاً: الغاية من تشريع قانون للنفط والغاز:**

إن الغاية من تشريع قانون للنفط والغاز هو لتنظيم عملية تنمية موارد الطاقة في العراق. وحسم الخلافات المتكررة والتي أخذت تتفاقم حول قيام حكومة إقليم كردستان بتوقيع عدد من الاتفاقيات مع شركات نفطية عالمية.

والأمر لم يقتصر على قيام الأخيرة بتوقيع الاتفاقيات بل قامت بتصدير النفط بشكل مباشر دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.

وإن بقاء الحال على ما عليه دون التوصل إلى تشريع ينظم العلاقة ويحدد الصلاحيات لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات سيفاقم الأزمة ويعمق الخلاف. إذ رغم احتجاجات حكومة المركز على قيام حكومة كردستان بتوقيع اتفاقيات نفط مع شركات لها استثمارات نفطية في جنوب العراق، قامت حكومة الإقليم بالتهديد بمد أنبوب للنفط إلى تركيا لتصدير النفط بشكل مباشر[١٠]. عليه لا بد من تشريع قانون للنفط والغاز الذي أعدته الحكومة المركزية قبل خمسة سنوات، لكن الخلافات السياسية حالت دون إصداره. حيث أشارت المادة (٣) من مشروع القانون إلى أن الغاية منه هو تأسيس نظام إدارة العمليات النفطية في العراق من ناحية وتحديد أسس التعاون بين الهيئات المعنية في كلا الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات[١١].

➢ ثانياً: الأهمية الاقتصادية لتشريع قانون النفط والغاز:

بعد التغيير الذي شهده العراق في نظامه السياسي، كان لابد من تعديل وإصدار تشريعات جديدة تمليها طبيعة التطورات والمتغيرات في الجوانب السياسية والاقتصادية على المستوى المحلي والدولي. لذا فأن إجراء تشريعات لتنظيم استثمار موارد الطاقة (للنفط والغاز) يدخل ضمن تهيئة المناخ الاستثماري، من أجل تشجيع الاستثمار الأجنبي للمساهمة في إعادة بناء العراق بعد تعطيل معظم قطاعاته الاقتصادية ومنها قطاع النفط والغاز. عليه تأتي الأهمية الاقتصادية لتشريع قانون النفط والغاز من النقاط الآتية[١٢]:

١- بغية استكمال المنظومة القانونية الداعمة لتشجيع الاستثمار، لاسيما في

مجال الطاقة بعد تشريع قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وقانون المنتجات النفطية رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٧، لابد من تشريع قانون للنفط والغاز لتنظيم الاستثمار في هذا القطاع الحيوي.

٢- يوفر القانون الإطار المؤسسي لإدارة موارد الطاقة، حيث أشارت مسودة القانون إلى تشكيل نظام مؤسسي يتمثل بالمجلس الاتحادي للنفط والغاز والهيئات الإقليمية ومكتب المستشارين فضلاً عن تنظيم دور المؤسسات القامة كوزارة النفط وديوان الرقابة المالية.

٣- يعزز الدور التشريعي للبرلمان العراقي بصفته المسؤول عن تشريع القوانين والأنظمة ومنها التشريعات الخاصة بالنفط والغاز. كما يعزز دور مجلس الوزراء في المصادقة على السياسة الاتحادية لعمليات التنقيب والإنتاج والتسويق لموارد الطاقة.

٤- سيساهم القانون في نقل التكنولوجيا الحديثة في قطاع النفط والغاز من خلال قيام الشركات الأجنبية بالاستثمار المباشر في هذه الصناعة. كما يساهم في تدريب الملاكات الوطنية العاملة مع تلك الشركات.

➢ ثالثاً: الهيكل التنظيمي لمشروع قانون النفط والغاز:

عند الاطلاع على المضامين الأساسية لمشروع قانون النفط والغاز يجد أن هناك الكثير من الثغرات التنظيمية والإدارية لقطاع النفط والغاز يمكن إيجازها بالآتي:

- لقد وضح القانون الكثير من المواد المتعلقة بتنظيم العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية كما وضح الصلاحيات لكل من الإدارات المحلية للمحافظات والأقاليم والإدارة الاتحادية. وأشار مشروع القانون إلى

تأسيس المجلس الاتحادي للنفط والغاز. الذي يتكون من عضوية وزراء النفط والمالية والتخطيط ومحافظ البنك المركزي. وممثل عن كل محافظة يزيد إنتاجها عن ١٠٠ ألف برميل يومياً[١٣]. إضافة إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات النفطية وخبراء مختصون لا يزيد عددهم عن (٣).

– يتولى المجلس الاتحادي للنفط والغاز مسؤولية وضع السياسات النفطية الاتحادية وخطط التنفيذ وتطوير الحقول والبت في عقود التنقيب والإنتاج وتعديلاتها. وحددت المادة السابعة من مشروع القانون للمجلس حق إعداد وصياغة القوانين الاتحادية الخاصة بالنفط والغاز والموافقة على الاتفاقيات النفطية الدولية.

– شمل مشروع القانون جميع مناطق العراق بتنظيم العمليات النفطية. و لم يقتصر بذلك على مناطق محددة.

– منح تراخيص العمليات النفطية على أساس عقد تنقيب وإنتاج بين وزارة النفط أو الهيئة الإقليمية والشركات والأشخاص العراقيين والأجانب. بينما منح تراخيص الإنتاج في الحقول المنتجة حاليا لشركة النفط الوطنية العراقية.

– لقد أوضح القانون أن عقد التنقيب والإنتاج يعطى حقاً حصرياً للتنقيب والإنتاج في منطقة التعاقد.

– وأعطى القانون الحق للشركات المستثمرة إمكانية الاحتفاظ بحصرية الحقوق لتكرير وإنتاج النفط لمدة لا تتجاوز ٢٠سنة ويمكن تمديدها لمدة خمسة سنوات لمرة واحدة.

– ألزم القانون المستثمر بالمحافظة على البيئة خلال عملياته النفطية.

- كما يحق للمستثمر تحويل أرباحه الصافية المتأتية من العمليات النفطية إلى خارج العراق بعد دفع الضرائب المترتبة بذمته، كما يجوز له أن يعيد استثمارها ضمن نطاق عقد عمله.

➢ **رابعاً: الآراء حول مشروع قانون النفط والغاز:**

لقد أثارت مسودة قانون النفط والغاز العديد من الآراء والملاحظات والجدل بين السياسيين والمختصين مما حال تشريعه رغم الحاجة إلى هذا القانون لحسم حدة الخلاف في الصلاحيات الخاصة بتطوير الثروة النفطية. ويمكن إيجاز أهم النقاط الفنية على القانون الآتي:

١- أن تحديد صلاحيات المصادقة على الاتفاقيات النفطية بشكلها المطلق كما وردت في مسودة المشروع قد يعقد المسألة، حيث كان بالأجدى على مشروع القانون أن يحدد الاتفاقيات الخاصة بإنتاج وتطوير الحقول التي يزيد إنتاجها عن ١٠٠ ألف برميل يومياً. والتي تقل عن ذلك يكون المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء[١٤].

٢- أصبحت كثير من العقود والاتفاقيات تعود لشركات دولية (متعددة الجنسيات) وهذا المعنى قد لا ينطبق عليه مفهوم الاتفاقيات الدولية التي عادة توقع بين طرفين أو أكثر من الدول. لذا لم يحل مشروع القانون هذه الإشكالية لاسيما فيما يتعلق بتراخيص الخدمة التي وقعتها الحكومة العراقية مع العديد من الشركات المختلفة الجنسيات.

٣- أشارت المادة (٦) من مسودة المشروع إلى شركة النفط الوطنية الاتحادية التي لم يتم تشكيلها لحد الآن، وكان على القانون الإشارة إلى تأسيس شركة النفط الاتحادية قبل الإشارة إلى مهامها. حيث الواقع يشير إلى

وجود شركة نفط الشمال وشركة نفط الجنوب. في حين لا توجد شركات لإنتاج النفط في مناطق أخرى مثل منطقة كردستان على المستوى الاتحادي.

٤- ضرورة أن يتضمن القانون توضيح مضامين عقود التراخيص التي وقعت والتي ستوقع مع شركات أجنبية بشكل أكثر شفافية وتحديد توصيفها بشكل واضح، وغير قابل للتفسيرات المختلفة(١٥).

٥- إعادة صياغة الكثير من العبارات حسب المفاهيم الاقتصادية وتجنب استخدام العبارات ذات المفاهيم المعومة التي تكون خاضعة للتأويل والتي تضعف من قوة القانون وتسبب الإرباك في تنفيذه.

➢ خامساً: الآراء والمقترحات حول أهمية الأطر التشريعية:

يُعد الاقتصاد العراقي من الاقتصادات الريعية التي تعتمد بشكل شبه كلي على عوائد قطاع النفط والغاز. إذ يساهم هذا القطاع بنسب عالية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للعراق. حيث بلغت مساهمته عام ٢٠١١ بنحو ٥٤,٤% من الناتج المحلي الإجمالي. ولأهمية الدور الاقتصادي لقطاع النفط والغاز في العراق، يتطلب الاهتمام الجدي في تنظيم عمليات الاستثمار والتطوير بما يحقق المصالح العليا للمجتمع العراقي. ولتنظيم استثمار مورد النفط والغاز لابد من وجود أطر تشريعية تمثل المرجعيات القانونية لتنمية هذه الثروة. والعراق من الدول القلائل الذي تمكن من إدارة مورده النفطي وتنظيم استغلاله منذ سبعينيات القرن الماضي. لكن هذه القدرات قد تراجعت منذ بداية التسعينيات بفعل العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق. كما أثرت الحروب على البنى التحتية للقطاع النفطي مما أدى إلى ٣ تخلف وتقادم

المستلزمات الفنية لاستثمار النفط والغاز.

وبعد احتلال العراق عام ٢٠٠٣ وتغير نظامه السياسي، قام العراق باتباع سياسات نفطية معتمدة على الشركات النفطية العالمية لتطوير إنتاج الحقول النفطية. إذ قامت الحكومة بتوقيع عقود استثمارية (عقود التراخيص) لتطوير الحقول المنتجة من النفط وتطوير الحقول الغازية غير المصاحب للنفط، رغم عدم وجود أطر تشريعية تنظيم عمليات الاستثمار في قطاع النفط والغاز، باستثناء ما نص عليه الدستور لعام ٢٠٠٥ بأن النفط والغاز ملك للشعب العراقي. إلا أن الدستور، رغم أهمية هذا النص الوارد فيه، إلا أنه لم يشر إلى الأفق والاستراتيجيات المطلوب اعتمادها لتنمية هذه الثروة، وترك ذلك إلى تشريع قانون خاص. لذا تسببت السياسة التي اعتمدتها كل من الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان في جدل واسع بين السياسيين والخبراء على حد سواء. وكان من بين أهم النقد الموجه لكلا الطرفين هو في الصلاحيات التي تمكن كل طرف من توقيع عقود الإنتاج مع الشركات العالمية، لعدم وجود قانون ينظم ويوضح عمليات الاستثمار في هذا القطاع الحيوي.

ولغرض وضع حد للخلافات بين الحكومة وإقليم كردستان، لاسيما حول العقود التي وقعها الإقليم لتنمية حقوله النفطية، يتطلب الأمر الإسراع في تشريع قانون النفط والغاز، الذي أعدته الحكومة منذ عام ٢٠٠٧. والذي لا زال دون إقراره من قبل البرلمان العراقي. على أن يُراعى في عمليه تشريعه الأخذ بالنقاط الآتية[١٦]:

- إعادة صياغة الكثير من العبارات لغوياً حسب المفاهيم الاقتصادية، وتجنب استخدام العبارات المعومة المعنى، والتي تكون خاضعة للاجتهادات والتفسيرات المختلفة التي تضعف القانون وتفرغه من أهدافه الحقيقية.

- توضيح مضامين عقود التراخيص التي توقعها الحكومة المركزية مع الشركات الأجنبية. وتحديد توصيفها بشكل واضح وشفاف.

- إن الإسراع بتشريع القانون يعد من الخطوات الهامة لتهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات الأجنبية. من خلال ما سيوفره القانون من متطلبات نجاح الاستثمارات في مجال قطاع النفط والغاز.

- استكمال الأطر القانونية بتشريع أيضاً قانون صندوق الموارد النفطية وقانون صندوق الأجيال القادمة من أجل تنظيم حسن استثمار الموارد المتحققة من عوائد النفط والغاز. وحقوق الأجيال القادمة في تلك الموارد من خلال استثمار نسبة من الموارد المتحققة في الصندوق المقترح لضمان حقوق أجيالنا القادمة، لاسيما إذا ما علمنا بأن النفط والغاز من الموارد الناضبة التي لا يمكن استغلالها على حساب الأجيال القادمة.

- ضرورة تشريع قانون مكافحة الفساد المالي والإداري، لضمان سلامة نجاح عمليات الاستثمار في العراق، لاسيما تنظيم استثمار النفط والغاز. لأن الفساد القائم اليوم هو العامل الأساس لإخفاقات تحقيق التنمية ونجاح الاستثمار.

- ضرورة أن يتضمن مشروع القانون عدم جواز توقيع عقود المشاركة مع الشركات الأجنبية، نظراً لسهولة استخراج النفط والغاز العراقي وانخفاض تكاليف إنتاجه قياساً لكلف الإنتاج في مناطق مختلفة من العالم من جهة، والمحافظة على الثروة الوطنية كما نص عليها الدستور من جهة أخرى. لاسيما أن الكثير من دول العالم قد تخلت عن هذه العقود لأنها تشكل مشاركة المستثمر في الثروة الوطنية.

مصادر الفصل الخامس

(١) د.عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، بحث مقدم لندوة مستقبل العراق، بيروت ٥-٨ تموز٢٠٠٥.ص٦

(٢) د.احمد عمر الراوي، مستقبل الصناعة النفطية في العراق، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية- الجامعة المستنصرية بغداد ٢٠١٠ بحث غير منشور ص٦.

(٣) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص٩.

(٤) د. أحمد عمر الراوي، التراخيص النفطية ودورها في مستقبل الصناعة النفطية بالعراق، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السادس لمركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، بغداد ٢٢-٢٣ مايس ٢٠١٠ ص٧.

(٥) د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مصدر سابق ص٥.

(٦) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ المادة ١١١.

(٧) قانون استيراد المشتقات النفطية رقم أيلول ٢٠٠٦.

(٨) د. مثنى مشعان، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، بحث غير منشور، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، ٢٠٠٩ ص١٢.

(٩) مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستنزاف والتنمية، رسالة ماجستير كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة الأنبار ٢٠١٢.

(١٠) المصدر أعلاه ص١٠٠.

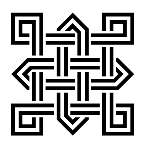
(١٢) د. أحمد عمر الراوي، دور التشريعات الوطنية في إنجاح استثمار موارد الطاقة (النفط والغاز) جامعة الإمارات العربية المتحدة/كلية القانون، مجموعة البحوث المشاركة في المؤتمر العلمي الثاني والعشرين٢٢-٢٣ مايس ٢٠١٣ مدينة العين / الإمارات العربية المتحدة ص٣٥٦.

(١٣) مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق، مصدر سابق ص٩٦.

(١٤) د.ستار جبار خليل، مشروع قانون النفط والغاز العراقي- دراسة اقتصادية تحليلية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مركز المستنصرية- بغداد العدد الرابع والعشرون- أيار ٢٠٠٨، ص١٣.

(١٥) المصدر أعلاه ص١٥.

(١٦) د. أحمد عمر الراوي، دور التشريعات الوطنية في إنجاح استثمار موارد الطاقة (النفط والغاز) جامعة الإمارات العربية المتحدة/ كلية القانون، مصدر سابق ص٣٨٧.





الفصل السادس

الريع النفطي والاختلالات الهيكلية للبنى الاجتماعية والاقتصادية

○ المقدمة:

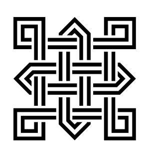
لقد كان المشهد في العراق بعد عام ٢٠٠٣ يعكس الفوضى التي أثارها الاحتلال الأمريكي والتي أطلق عليها (الفوضى الخلاقة)، المتمثلة بانقضاض سكان المناطق الفقيرة على الممتلكات العامة، بالشكل الذي يعكس الصورة الانتقامية من السلطة المركزية لإدارة الدولة في العراق قبل عام ٢٠٠٣. وكانت الحجج المساقة لتبرير هذه الفوضى هي استعادة هذه الجموع المحرومة والمهمشة جزء من حقها في العوائد النفطية. أي ما يطلق عليه بالريع النفطي. وقد اعد بعض الكتاب هذا التصرف الفوضوي بأنه نتاج للتهميش والحرمان والفقر الذي عاشته هذه الشرائح، التي لم تحظ بفرص التطور والتحضر. وبقيت متخلفة وبعيدة عن مستوى التحضر، نتيجة لسببين أولهما أن هذه الشرائح اكتفت بفعل الظروف التي فرضت عليها أن تعيش بعيداً عن المشاركة في التحضر. والثاني يعود إلى عدم استغلال الريع النفطي في خلق بيئة متحضرة تساعد كل فئات الشعب على الاندماج بالتحضر، وعدم البقاء على هوامش الحواضر.

إلا أن حالة النهب والتخريب لم تقتصر على سكان المناطق العشوائية، بل شمل شرائح من سكان المدن الرئيسة، لتتعدى أعمال النهب والتخريب المؤسسات العامة، لتشمل بعض الممتلكات الخاصة. مما يعكس صورة الانتقام من كل ما له علاقة بالنظام السابق. وهذا ما عبر عنه بحالة الانتقام من منظومة الاستبداد الشرقي، ومن مالكي العقارات والرأسماليين الصغار، واسترجاع جزء من الريع التاريخي المتراكم حسب ما يراه هؤلاء المتمردون، الذين أطلق عليهم في وقتها بـــ(الحواسم).

كما أن سوء استغلال الريع النفطي لم يخلق شرائح مهمشة فقط، بل

خلق اختلالات هيكلية في بنية الاقتصاد العراقي. فقد حولت العوائد النفطية الاقتصاد إلى اقتصاد ريعي، تسخره الدولة التي غالبا ما يكون في غير صالح اقتصاد قوي يعتمد على مشاركات القطاعات الأخرى في الناتج القومي، كما كان هذا الاقتصاد قبل ستينيات القرن الماضي. لقد أخذت تلك العوائد بالزيادة المضطردة منذ نهاية السبعينيات نتيجة لزيادة الإنتاج النفطي في العراق لتتجاوز أرقام الإنتاج سقف ٣ مليون برميل يومياً، هذا فضلا عن الارتفاع المتوالي لأسعار النفط حتى تجاوز خلال النصف الأول من عام ٢٠١٤ سقف ١٠٠دولار/ برميل. كل هذا الريع الكبير قد مكن الحكومات المتتالية في اعتماد سياسات غالباً ما تكون لصالح النظام الحاكم واستغلاله في غير مصلحة المجتمع. مما قاد إلى جعل المجتمع تحت رحمة السلطة المركزية في العطف عليه من خلال بعض الآليات كالتوظيف، وتقديم الخدمات كنوع من التأييد السياسي للسلطة وعدم الاعتراض عليها.

وبذلك بدلاً من أن يكون الريع النفطي عاملاً في تحقيق التنمية المتوازنة، كان عاملا لإحداث اختلالات في شرائح المجتمع في ثراء شريحة السلطة على حساب بقية الشرائح. كما لم يكن عاملاً في تطوير القطاعات الاقتصادية الأخرى، لاسيما قطاعي الزراعة والصناعة، مما أدى إلى تراجع أنشطة تلك القطاعات إلى مستويات غير مسبوقة، لاسيما خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين لذا خصص هذا الفصل ليتناول دراسة موضوع الريعي النفطي والاختلالات في البنى الاجتماعية والاقتصادية في العراق.



المبحث الأول

الريع النفطي والاختلال في الجانب الاجتماعي

➢أولاً: الريع النفطي ودوره الاجتماعي:

يرتبط تحليل موضوع الاختلال الاجتماعي، بعلاقة علم اجتماعيات الاقتصاد السياسي باقتصاد النفط في العراق. هذه العلاقة المعقدة والمتعددة الجوانب أحيط بها الكثير من الغموض والسلبيات منذ ارتبط الريع النفطي بالاقتصاد العراقي عند اكتشافه في عام ١٩٢٧ وبعد توقيع اتفاقيات الامتياز حتى صدور قانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ وتأميم النفط بداية السبعينيات إذ تم الاعتماد على دور الريع النفطي في تشكيل الناتج المحلي، نتيجة لارتفاع هذا الريع ليشكل أكثر من نصف هذا الناتج.

وهنا لسنا بصدد تحليل دور قطاع النفط بالناتج المحلي، بقدر ما يمكن ربط الريع النفطي باجتماعيات الاقتصاد السياسي للنفط العراقي وعده نمطاً آسيويا للإنتاج وعليه يمكن أن ندرك التحليل العلمي للموضوع من مسألتين[1]:

الأولى: الاستبداد الشرقي هو مفهوم خاص وظيفته جعل جميع أشكال الحكم الدستوري والقانوني مغيبا بقدر من المعقولية.

والثانية: هو ما اعتمدته النظرية الماركسية للنمط الآسيوي للإنتاج الذي أوجد رابطة جدلية بين الدولة المالكة ومشاعية الإنتاج. مما جعل الاضطهاد الشرقي اقرب إلى نظرية النظم السياسية وبعيدة عن التحليل العلمي للاقتصاد السياسي. لذا نجد أن العراق هو اقرب لنمط الإنتاج الآسيوي باعتباره مهد القيام بمثل هذا النمط الهيدروليكي في مرحلة الرواج النفطي. وبعد فقدان ذلك الريع خلال فترة العقوبات فقد أوجد هذا النمط تناقضات

ريعية خلقت هياكل اجتماعية أصبحت قيداً على تطور الاستبداد الشرقي بسبب تبدل الريع خلال فترة العقوبات بين الريف والمدينة. وفيما يأتي إيجاز لدور الريع في خلق الاختلال الهيكلي في البنى الاجتماعية:

١- الريع النفطي والاستبداد الشرقي:

قبل عملية تأميم حصص الشركات الغربية في شركة نفط العراق عام ١٩٧٢ لم يكن عائد النفط يشكل ريعا مؤثرا في الحياة الاجتماعية، فمنذ تدفق النفط العراقي إلى البحر الأبيض المتوسط ولغاية عام ١٩٥٠ لم تتسلم الحكومات العراقية سوى ما مجموعه ١٠٠ مليون دولار. في حين كانت حصة الشركات قد زادت عن ٨٠٠ مليون دولار(٢). وبعد التأميم بات الريع النفطي عائداً مباشراً للعراق، وقد مثل مفترق طرق في أساس الفلسفة الاقتصادية السياسية، وهو أما السير في طريق التنمية والحداثة والتحول من المجتمعات ما قبل الرأسمالية إلى حالة اجتماعية اقتصادية متقدمة تتمثل بآفاق دولة المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية ونشوء الدولة الديمقراطية الحديثة. أو إلغاء الهياكل المؤسسية بما فيها السوق والتمحور حول نمط إنتاج آسيوي بقالب محدث يعتمد الريع النفطي أداة صوب الاستبداد الشرقي، يساعده في ذلك أن أراضي العراق الزراعية تعود رقبتها للدولة باستثناء بعض الملكيات الزراعية غير المؤثرة. حيث يرى ماركس في هذا الموضوع أن الدولة في النمط الآسيوي للإنتاج هي أيضا بحاجة إلى عمل الفلاحين ليتركوا لها فائض عملهم لتحصل عليه كريع. وهنا تتضح الازدواجية بين الاستغلال وبين الاتجاه الاجتماعي في النشاط الإنتاجي. لذا نجد أن الدولة في العراق قد تدخلت في الإنتاج الزراعي لدعمه ليس لصالح الربح أو التسويق، وإنما لتسيير السلطة وهيمنتها على المنظومة المجتمعية. وبذلك لم يتكون ريف متماسكا في منظومته

الاجتماعية. وهكذا نجد أن الريع النفطي قد ساعد على تأسيس ظاهرة اجتماعية ولكن بهياكل راكدة مثلت تكريسا لنمط الإنتاج الآسيوي ونشوء ظاهرة الاستبداد الشرقي. حيث شكل سيطرة الدولة على الريع النفطي والحفاظ على نمط إنتاج من اللاملكية الزراعية للأرض المفترق الأساس في فلسفة الاقتصاد السياسي للدولة(٣).

٢- الريع والاختلال في الوظائف العامة:

إن استغلال الريع النفطي من قبل الدولة في مسار لم يحقق التنمية المنشودة، قد قاد إلى مسارين مختلفين في السيطرة على الهياكل الاجتماعية للعراق، اختلفت فيه الأرياف عن المدن وتبادلت الأدوار بشكل كبير، لاسيما فترة انقطاع الريع النفطي خلال فترة التسعينيات. حيث ساهمت حصة الدولة بنسبة ٨٥% من الناتج المحلي الإجمالي، والمتحققة من العوائد النفطية، إلى منح العديد من الوظائف العامة في مختلف قطاعات الدولة، وولدت بذلك جهازا واسعا من المنظومة الإدارية المركزية للدولة معظم أفراد هذه المنظومة من سكان المدن. وشكلت بذلك طبقة مميزة هي طبقة الموظفين. وهكذا ساعد الريع النفطي على تعظيم الاستبداد الحكومي من اتجاهين هما(٤):

الاتجاه الأول، قيام الدولة بتقديم السلع العامة من خلال وظائفها الأساسية للسكان عموما، وعلى الأخص سكان المدن بأسعار قد تكون مجانية. وبذلك التصرف للدولة في شراء التوجهات السياسية لسكان المدن بوصفهم الأغلبية من الموظفين وجزء من المؤسسة المركزية البيروقراطية. وجعلهم هيكلاً اجتماعياً ساكناً مقابل حصولهم على الأجور والمرتبات التي مصدرها الريع النفطي. إذ يشكل النفط الحصة الأكبر في تمويل النفقات العامة وبنسبة لا تقل عن ٨٥%.

الاتجاه الثاني، هو يتمثل بعسكرة الريف وفرض الطاعة والانضباط العالي عليه، حيث تمت مقايضة الريع الزراعي (الضريبة الزراعية) وإحلالها بريع رواتب العسكرة. أو التجنيد لسكان الريف. طالما أن الريع النفطي له القدرة على التعويض عن أشكال الريع الأخرى(٥).

جدول (١) الاستخدام وعرض العمل ومعدل البطالة في العراق

للمدة ٢٠٠٧/٢٠١١ (ألف شخص)

القطاع	٢٠٠٧	٢٠١١	نسبة التغير%
الاستخدام الكلي (الطلب على العمل)	٦,٨٥٠	٧,٨٩٤	–
الزراعة والصناعة والتعدين	١,٤٩٨	١,٥٠٠	٠,٠٢
البناء والتشييد	٦٦٠	١,١٨٤	٥٠,١
الاستخدام الحكومي	٢,٠٨٢	٢,٦٦٠	٥٥,٢
باقي الأنشطة	٢,٦٠٩	٢,٥٥٢	٠,٢–
عرض العمل	٧,٧٥٨	٨,٧٤٥	١٢,٧
معدل البطالة %	١١,٧	٩,٧	–

المصدر: د. علي مرزة، العراق الواقع والآفاق الاقتصادية، ورقة مقدمة للمؤتمر العلمي الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين بيروت ٣٠اذار–١ نيسان ٢٠١٣ ص١١.

حيث تشير بيانات الجدول (١) إلى أن الاستخدام الحكومي المدفوع أجوره ومرتباته من الريع النفطي قد بلغ عام ٢٠١١ نحو ٣٤% من المجموع الكلي لاستخدام القوى العاملة. يضاف إليه نسبة ٦% في المؤسسات

الإنتاجية التابعة للقطاع العام فيصبح نسبة الاستخدام الحكومي نحو ٤٠٪. وهي نسبة كبيرة تؤشر دور الريع النفطي في قيام الدولة بمنح فرص عمل عديدة قد لا يحتاجها القطاع الحكومي، مما تؤدي إلى ظهور البطالة المقنعة والناقصة. كما تشير بيانات الجدول المذكور أن الاستخدام الكلي قد ازدراد بنحو ١,٥٠ مليون فرصة عمل خلال السنوات ٢٠٠٧-٢٠١١ كان الاستخدام الحكومي يمثل ٥٥٪ من هذه الزيادة.

٣- الريع النفطي والريع التضخمي:

لقد خلق توقف الريع النفطي خلال فترة العقوبات الاقتصادية على العراق وضعاً صعباً على تمويل الموازنات العامة للدولة، لاسيما بعد أن استنفذت كل العوائد المتحققة من الريع النفطي في الإنفاق العسكري خلال الثمانينيات. حيث لم تتمكن الدولة من تحقيق أي تنمية حقيقة، مما صعب استحداث أي نوع من الريع الضريبي، بسب تدهور النشاط الاقتصادي. باستثناء القطاع الزراعي الذي كان مهمشاً في نظرة الدولة له. ورغم ذلك فقد تم الاعتماد على الريع المتحقق منه في تمويل بعض النفقات العامة.

وعليه فإن الحصار الاقتصادي قد أسس نظاماً اقتصادياً لم يعد فيه الريع النفطي أساسا لإحياء الأنماط القديمة للاستبداد الشرقي فحلت الضريبة التضخمية محل الريع النفطي المتوقف في تمويل النفقات العامة باعتماد ظاهرة الإصدار النقدي. من خلال سيطرة الحكومة على البنك المركزي. مما تسبب في ارتفاع نسب التضخم إلى أرقام غير معهودة. ودخول العراق في مرحلة التضخم الجامح. وبذلك تضاعف الدين العام الداخلي الممول بالإصدار النقدي من ٢٥ مليار دينار عراقي نهاية عام ١٩٩٠ إلى ٦ ترليون دينار نهاية

عام ٢٠٠٣، وهو يماثل مقدار الكتلة النقدية التي تم إصدارها[٦]. وان الإصدار النقدي لتمويل الموازنة يعني تعظيم الإنفاق الكلي في اقتصاد غير قادر على الاستجابة لهذا الإنفاق الكبير بسبب تراجعه خلال فترة الحصار، مما ساهم في رفع الأسعار وانخفاض القدرات الشرائية لدخول الأفراد. وبذلك أصبح الإصدار النقدي لتمويل الإنفاق العام بمثابة ضريبة ذات تأثير على قوة الدخول، مما أثر على تراجع المستويات المعيشية للأفراد. وبذلك تبدلت ثروة الدولة من الريع الحقيقي المتمثل بالريع النفطي إلى ريع اسمي هامشي يطلق عليه الريع التضخمي. ويمكن حصر مصدر هذا الريع من مصدرين هما:

١- ضريبة التضخم (الريع التضخمي) وهو الريع الذي اخذ يستنزف الموارد والثروات الفردية، وبالأخص محدودي الدخل من العاملين في المنظومة المركزية للدولة. إذ هبطت مدخولاتهم السنوية بنسب عالية لتصبح قيمة تلك المداخيل لا توازي ١٠٪ عما كان يحصل عليه هؤلاء العاملون في الحقب السابقة. وبذلك تحول الموظفون من أجراء إلى عمال سخرة بسبب انسحاق دخولهم، وتعويضهم بالحصة التموينية التي تمدهم بالمستويات الدنيا من المعيشة. وبهذا باتت الضريبة التضخمية المصدر الأساس في استلاب الثروات وتراكم الفائض بالاقتصاد على المستوى الفردي الذي تحقق أبان الحقبة النفطية خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات التي سبقت فترة توقف الريع النفطي.

٢- وعند الرجوع إلى تركيبة الموازنة نجد أن ٥٠٪ من الريع التضخمي خلال فترة الحصار الاقتصادي كانت مخصصة لدعم إنتاج السلع الزراعية. مما يعني أن الريف المنتج لتلك السلع، لاسيما الأساسية منها

(الحنطة، الرز، الذرة) بات متلق لصاف الضريبة الريعية المتمثل بدعم إنتاج السلع الزراعية، التي تشكل الحصة التموينية. وقد رتب هذا التحول في الريع لصالح الريف وكأنه إعادة جزء من الريع المتحقق أثناء الرواج النفطي خلال المدة التي سبقت الحصار إلى الريف. وبذلك نجد أن الدخل قد انتقل ليكون لمصلحة الأسر الريفية وبواقع ٠,٣٦ وفق معامل جيني. وتحول الريف بفعل النمط الاستبدادي للدولة المركزية إلى مجتمع أساسي وتحولت المدن إلى مجتمع هامشي.

خلاصة القول نجد أن هناك تبادل لأشكال الريع، وتبدل الهيكل الاجتماعي السياسي للعراق. والذي يمكن تحديده في النقطتين الآتيتين[٧]:

٣- هناك ريع موجب يولده الريف، ترتفع قيمته مع ارتفاع مستويات التضخم والضريبة التضخمية نفسها، مستثنى من التحصيل طالما أن الضريبة التضخمية قد حلت محل الريع الزراعي. حيث أفضى ذلك إلى أن تحصل المؤسسة الاجتماعية في الريف على قدر عال من الاستقلال والديناميكية في صنع القرار المركزي بسبب عاملين أساسين هما أن الملكية الزراعية قد اتسعت خلال فترة الحصار بسبب الحاجة إلى زيادة الإنتاج الزراعي. والعامل الآخر هو التمتع بإرث قديم كان يعد نمطا من الريع التعويضي وهو العسكرة التي اتسمت بالمجتمع الريفي.

٤- عليه بدلاً من أن تكون المدينة المكون الرئيس في المنظومة المركزية للدولة، أصبح الريف هو الجزء المركزي من تلك المنظومة مدعوما بإيدلوجيا غلب عليها الطابع الديني والعشائري دون الطابع العلماني. وفقدت المدينة تماسكها ضمن المنظومة المركزية.

لذلك كان الريع النفطي عاملاً خارجياً ساهم في اختلالات هيكلية في

المنظومة الاجتماعية، لاسيما من بداية فترة الحصار وحتى اليوم. بعد أن فكك توقف الريع النفطي منظومة الاستبداد المركزي، حيث وضعت ظروف الحصار الاقتصادي قيداً على السلطة المركزية في تبديد شيء من النمط الآسيوي للإنتاج والتساهل في توليد ملكيات وحيازات زراعية مؤثرة. أما اليوم فقد عاد الريع النفطي ليزيد من حالة الاستبداد الشرقي ويعزل الريف عن المشاركة في القرار المركزي. واستغل الريع النفطي في إمالة توجهات المنظومة المجتمعية في المدن لصالح السلطة المركزية. وبذلك يمكن القول إن النفط والديمقراطية لا يمكن أن يلتقيا في الأنماط الاقتصادية قبل الرأسمالية.

وهنا نرى أن الدولة بفعل الريع النفطي أصبحت ذات طبيعة مركزية في استبدادها، حيث أجازت لنفسها الشرعية من خلال التكوين الايدلوجي، إذ ترى في نفسها الآمر الناهي. مما جعلت الحياة الاقتصادية والاجتماعية تبدو وكأنها نتاج لإرادتها، والدولة هي مصدر الخير الوحيد للمجتمع. كما جعلت من الدين نشاطاً حكومياً مسيطراً عليه، وأن الطوائف والتطبيقات الدينية هي خاضعة للدولة وبإشرافها إلى حد ما. وغالباً ما تقمع الدولة أي نشاطات إذا ما شعرت بأن تلك النشاطات باتت تهددها. كما ترى الدولة نفسها بأن سياستها وآلياتها هي التي تصنع الحياة. لذلك نجدها تعطي القليل وتنتزع فائض القيمة وفائض الإنتاج. أما الحريات في ظل الدول الاستبدادية يمكن السماح به في القضايا غير المهمة والمهمشة التي لا تشكل مصدر تهديد للدولة[٨].

➢ **ثانياً: الريع النفطي واتجاهات دالة الرفاهية الاجتماعية:**

يُعد نموذج الاقتصاد الريعي العراقي من أشد النماذج تناقضا بين مسألة الكفاية ومسألة العدالة، حيث أضاع هذا النموذج نصف قرن من الزمن في تحقيق تنمية منشودة تحقق العدالة في توزيع الدخول، وميلان ذلك التوزيع

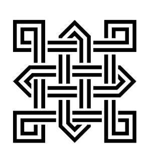
لحساب موالي السلطة على حساب الكفاءة الإنتاجية. بسبب التخبط بين مفهوم اقتصاد السوق واقتصاد الحكومة (الاقتصاد المركزي). إذ يلاحظ تاريخياً إن النشاط الخاص قد تعايش على الاقتصاد المركزي طيلة العقود الماضية، مما حال هذا التعايش في أن يكون للقطاع الخاص دور هام في تسيير عجلة النشاط الاقتصادي في العراق، ويسهم في تكوين الناتج المحلي الإجمالي. وهذا بسبب هيمنة الدولة على ثروات المجتمع المتمثلة بالريع النفطي وعوائد الموارد الأخرى. وبالتالي إن السياسة المالية في العراق لم تكن مهتمة بين مسألة الكفاية الاجتماعية والعدالة في توزيع الريع. إذ كانت سياسة توزيع عوائد الريع النفطي من خلال الموازنات السنوية، قد هيمنت على الكفاية الاجتماعية دون الكفاءة الإنتاجية. حيث هناك ما يقارب أكثر من ثلاثة ملايين موظف حكومي في المنظومة الإدارية للدولة، هذا فضلا عن أكثر من مليون متقاعد وعدد مماثل من مستحقي الرعاية الاجتماعية يتلقون رواتب شهرية من الموازنة السنوية. أي أن هناك أكثر من خمسة ملاين متلقي يعيشون ٢٥مليون فرد من المجتمع العراقي، من خلال تلقيهم بشكل مباشر أو غير مباشر الدخل الحكومي الذي مصدره الريع النفطي.

وإذا ما نظرنا إلى مسألة الكفاية الإنتاجية نجد أن النفط يساهم بنحو ٧٠% من الناتج المحلي. وان عوائد هذا القطاع المملوك للدولة يساهم بنحو ٩٤% من عوائد الموازنة. بالمقابل نجد أن ٣٠% من قوة العمل تعمل في القطاعات الاقتصادية المساهمة في تكوين الناتج الإجمالي، والمتبقي يعمل في المنظومة الإدارية، أو من الذين يتلقون رواتب دون مساهمة في العمل الإنتاجي كموظفي المشاريع والمؤسسات الصناعية العامة التي تعمل بطاقات إنتاجية متدنية، حيث هناك نحو ٧٠٠ ألف عامل ومهندس يتلقون الرواتب والأجور

من المنتسبين إلى مؤسسات صناعية عامة تراجع نشاط بعضها بمقدار ٩٠%[٩]. كما أن الموازنة العامة تنفق سنوياً على توفير سلع مدعومة ضمن البطاقة التموينية. وأن ما يتحمله المواطن من كلفة تلك السلع لا يتجاوز ١%. هذه السياسات التي اعتمدتها الدولة في تشكيل منظومة مجتمعية طائعة لها من خلال ما يوفره الريع النفطي من هذه المعاشات والسلع شبة المجانية. وأن الدولة بهذه السياسات قد جعلت من المجتمع راكباً مجانياً يأخذ دون أن يعطي شيء ضمن الإفراط بمفهوم العدالة. وهي حالة خطرة قد تضعف المجتمع وتجعله مجتمعاً ساكناً دون أن يكون له رأي في القرارات المركزية طالما أنه يستلم تلك المعاشات والمواد الغذائية المدعومة، التي تمثل نحو ٨٠% من تخصيصات الموازنات العامة. وعليه نجد أن الريع النفطي قد ساهم في إضعاف الديمقراطية وتحويل المجتمع إلى متلقي مما تقدمه له الحكومة، وأتاح للحكومة أن تكون متفردة في قراراتها وسياساتها. حيث أن المجتمع الديمقراطي هو المجتمع المستقر المتماسك الذي يتمتع بقدر عال من العدالة يساهم بقدر ما يأخذ، فتنسجم في هذا المجتمع العدالة الاجتماعية مع الكفاءة الإنتاجية. وترتقي دالة الرفاه الاجتماعي للوصول إلى الأمثلية من حيث التوازن بين الكفاية والعدالة في تخصيص الموارد وتوزيعها على قدر من المساواة.

فإذا كانت القيم الاقتصادية في النظم الشمولية ذات الاقتصاديات المخططة مركزيا تضعها سلطة التخطيط السياسي وتنفذ بمساعدة الأدوات الاقتصادية النيوكلاسكية. لكن في المجتمعات الديمقراطية ذات النظم الاقتصادية الحرة، فتؤدي فيها قاعدة آليات السوق لعبة المساومات السياسية لمختلف أصحاب المصالح، ثم يقوم السوق بتحديد الأبعاد المثلى للأسعار والقيم بالاستناد إلى دالة الرفاهية الاجتماعية. ولكن الأمر مختلف في

الاقتصاديات الريعية المعتمدة على مورد واحد تهيمن علية الدولة، حيث يظهر البعد السياسي الذي يؤطر دالة الرفاه الاجتماعية في مثل هذه الاقتصادات، فيصبح ثمة تنازلاً بين الصوت الانتخابي مقابل الحصول على تعويضات مصدرها الريع النفطي. أما بصفة وظائف أو هبات كتوزيع الأراضي أو السيارات. ورغم أن الدولة في العراق تحاول بناء نموذج للتحول من الهيمنة الشمولية إلى بناء المؤسسات السياسية الديمقراطية والتوجه نحو اقتصاد السوق. إلا أن الريع الكبير الذي تحصل عليه الدولة من مورد النفط يجعل من هذا النموذج صعب التحقيق لمصلحة المسيطرين على القرارات وأن تبقى في أيدهم، وعدم تحويلها إلى المشاركة المجتمعية. وإبقاء هذا الريع مسيطراً عليه من قبل الحكومة التي غالبا ما تسخره لمصلحتها. لذلك تبقى دالة الرفاه الاجتماعي مختلة لصالح مؤيدي السلطة المركزية على حساب الشرائح المعارضة لها. مما يقود الريع النفطي إلى نشوء دالة رفاه مشوه لصالح فئات محددة دون الأخرى.



المبحث الثاني

الريع النفطي والتشوه في البنى الاقتصادية

لقد ساهم النفط وعوائده الريعية في تراكم احتياطيات من العملات الأجنبية نهاية السبعينيات من القرن الماضي، وصل في تلك المرحلة إلى أكثر من ٤٠ مليار دولار. وبدلاً من أن تساهم هذه العوائد في تحقيق تنمية اقتصادية حقيقة ذهبت في تمويل نفقات الحرب العراقية الإيرانية. وبالتالي خسرنا مقومات التنمية من خلال تبديد الموارد المالية والموارد البشرية في هذه الحرب. ثم جاءت تداعيات الحصار بداية التسعينيات على أثر دخول القوات العراقية الكويت وإخراجها منها بحرب قادها المعسكر الغربي، ليقضي على ما تبقى من تلك الموارد، نتيجة توقف الصادرات النفطية وخضوع العراق إلى عقوبات اقتصادية شلت جميع مفاصل الحياة وقضت على أية فرصة يمكن أن تتحقق من خلالها التنمية. وكان الاقتصاد العراقي في تلك المرحلة يستند على ما تبقى من إمكانيات متواضعة لتنمية قطاعاته، لاسيما القطاع الزراعي الذي أخذت الدولة بالاهتمام الجدي به لإنتاج ما يمكن إنتاجه من الغذاء لسد حالة النقص نتيجة العقوبات المفروضة دوليا على العراق. وحقق هذا القطاع نموا لا باس به، وأخذت مساهماته في الناتج المحلي الإجمالي تتقدم بقية القطاعات، باستثناء القطاع النفطي المتوقف نتيجة العقوبات.

وبعد عام ٢٠٠٣ وتغير النظام السياسي في العراق، مثل الريع النفطي المرتكز الأول في تمويل نفقات الدولة، بعد توقف معظم القطاعات الاقتصادية وشل نشاطها نتيجة الاحتلال وتداعياته على المشهد السياسي والأمني. وبات الريع النفطي الذي تصاعدت عوائده بشكل مضطرد عاملاً في التنافس السياسي

والطائفي للحصول على المكاسب المادية، التي وصلت إلى أرقام غير مسبوقة في تاريخ العراق الحديث. وكان لتداعيات الوضع الأمني على الوضع الاقتصادي قاسيا، بحيث دمرَ هذا الوضع ما تبقى من مقومات التنمية في العراق. إذ استمرت العمليات العسكرية والتخريبية التي طالت الكثير من المنشئات الاقتصادية وأفقدتها القدرة على المساهمة بأي نسبة في الناتج المحلي. كما أن العوائد النفطية الطائلة قد ساهمت بشكل أو بآخر، بتراخي الدولة عن محاسبة المفسدين والمقصرين، إلى الدرجة التي أصبح فيها الفساد العامل الأول المعرقل لتحقيق أي تنمية. أو حتى الوصول إلى مستوى النمو والخدمات التي كان يحصل عليها المجتمع العراقي في العقود السابقة رغم مستواها المتواضع.

وعليه نجد أن الريع النفطي بدلاً من أن يُعد من العوامل الأساسية لتحقيق التنمية في العراق، كان سبباً في الكثير من الإخفاقات التنموية. بسبب سوء استخدام الدولة لهذه الموارد، والظروف الأمنية غير المستقرة. مما حال عدم القدرة على تنفيذ خطط تنموية حقيقية. كما أن ضخامة هذه الموارد قد جعلت عدم الاهتمام أو حتى عدم الاكتراث بالمليارات من العملات الأجنبية المهدورة على جوانب لا تمد للنمو لا من قريب ولا من بعيد. وبذلك نجد أن هناك اختلالات كبيرة في نشاط القطاعات الاقتصادية، وفي السياسات الرامية لتحقيق التنمية.

➢أولاً: دور الريع النفطي في تشويه الهياكل الاقتصادية في العراق:

إن اعتماد تمويل الموازنات العامة للدولة بشكل شبه كامل على العوائد النفطية، وتبديد معظم تلك العوائد على تسديد النفقات التشغيلية، قد أدى إلى تشويه الاقتصاد العراقي وعدم تحقيق أي هدف من أهداف التنمية. الأمر

الذي أدى إلى تراجع مساهمة القطاعات في تكوين الناتج المحلي الإجمالي بعد عام ٢٠٠٣ إلى نسب متواضعة تكاد لا تزيد عن٢% لبعض القطاعات، لاسيما القطاعات السلعية كالزراعة والصناعة.

وأن اعتماد الموازنات العامة على عوائد النفط يرجع إلى بدايات اكتشافه نهاية عشرينيات القرن الماضي. حيث أخذ بالاتكال شيئاً فشيئاً على العوائد النفطية في تمويل الموازنة العامة على حساب الإيرادات الأخرى. وغالباً ما كانت معظم تخصيصات الموازنات العامة تذهب لتسديد مستحقات الدولة من مصاريف تشغيلية، وسداد فواتير الحروب التي مر بها العراق. الأمر الذي ساهم النفط في تشويه الاقتصاد العراقي بدلا من تعزيز ذلك الاقتصاد من خلال تنمية قطاعاته المختلفة. لكن السبب في هذا التشويه، وتحويل الاقتصاد العراقي إلى اقتصاد أحادي الجانب، بعد أن كان اقتصاد منوع، ليس في العائد النفطي، وإنما السبب يعود إلى سوء استغلال تلك العوائد الكبيرة في تحقق تنمية حقيقية. هذا فضلاً عن الفساد المالي والإداري الذي اخذ ينخر مؤسسات الدولة والمجتمع. وهنا لسنا بصدد تحليل السياسات التي اعتمدتها الدولة العراقية لاسيما منذ العام ١٩٨٠ وحتى يومنا هذا، بقدر ما كانت تمثل سياسات غير رشيدة وخاطئة بددت مليارات من العوائد المتحققة من النفط العراقي، دون أن تحقق جزء من الخدمات العامة للشعب العراقي.

وتشير بيانات الجدول (٢) إلى مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي، حيث يلاحظ تزايد مساهمة قطاع النفط في الناتج الإجمالي خلال العقود الأربعة الماضية، إذ بدأ النفط يحتل الصدارة في تكوين الناتج المحلي نظراً للظروف التي مر بها العراق، لاسيما منذ بداية الثمانينيات حيث ارتفعت نسبة مساهمته من ٣٠% بداية السبعينيات إلى نحو معدل ٦٠%

خلال فترة الثمانينيات، بسبب تراجع مساهمة القطاعات الأخرى نتيجة دخول العراق الحرب مع إيران، التي استنزفت معظم الموارد المخصصة للتنمية. بعد أن كانت خلال السبعينيات تساهم بنسب مقبولة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هو ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية بشكل مضطرد، حيث ارتفع سعر البرميل الواحد من النفط الخام من ١,٣ دولار عام ١٩٧٠ إلى ٣٠,٥ دولار عام ١٩٨٠. واستمر ارتفاع الأسعار حتى وصل خلال السنوات الأخيرة إلى ما يزيد عن ١٠٠ دولار، ثم تراجع في شهر كانون أول من عام ٢٠١٤ إلى مستوى ٦٠ دولار.

جدول (٢) مساهمة القطاعات الاقتصادية بالناتج المحلي الإجمالي

خلال الفترة ١٩٧٠-٢٠١١ (مليار دينار)

السنوات	الناتج المحلي	قطاع النفط	مساهمة النفط/ الناتج الإجمالي %
١٩٧٠	١,١٧٢	٠,٣٦٣	٣٠,٢٤
١٩٧٥	٣,٩٧٤	٢,٠٤٣	٤٩,٧٦
١٩٨٠	١٥,٧٧١	٩,٥٩٤	٦٠,٢٧
١٩٨٥	١٥,٠١٢	٣,٤٢٦	٢١,٩٩
١٩٩٠	٥٥,٩٢٧	٣٦,٣٢٦	٦٣,٢٠
٢٠٠٠	٥٠٢١٣,٦٧٠	٤,٨٣٤,٩١٢	٨٣,٠٧
٢٠٠٥	٧٣٥٣٣,٥٩٩	٤٢٣٧٩,٧٨٥	٥٧,٣٤
٢٠١١	٢١١٣٠٩,٩٥١	١١٥٤٨٨,٦٧٣	٥٤,٤٠

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء الحسابات القومية، استلت من تقارير مختلفة

ومن ناحية أخرى نجد ارتفاع مساهمة النفط خلال نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات بالناتج المحلي الإجمالي ناجم عن زيادة الطاقات الإنتاجية للنفط الخام حيث وصلت ذروة الإنتاج عام ١٩٧٩ليرتفع المصدر منه خلال تلك السنة إلى ٣,٥ مليون برميل يومياً[١٠].

➢ **ثانياً: الريع النفطي والمعضلة التنموية:**

يلاحظ تاريخياً أن القطاع الخاص العراقي قد تعايش على النشاط الاقتصادي المركزي الذي يموله الريع النفطي. ولم يكن لهذا القطاع أي دور في تسيير حركة النمو في العراق إلا في الحدود الدنيا، لاسيما فيما يتعلق بقطاع البناء والتشييد والخدمات. ورغم أن القطاع الزراعي تسوده الملكية الخاصة في الريف العراقي، إلا أن هذا القطاع لم تكن مساهماته مؤثرة في تحقيق النمو. حيث ظل هذا القطاع والقطاعات الأخرى التي يساهم فيها القطاع الخاص أسيرة السياسات الحكومية وما تقدمه من دعم الريع النفطي. وكان لهيمنة الدولة على الريع النفطي، السبب في الوقوع في وهم أن الدولة قادرة على تحقيق التنمية بمشاركة القطاع الخاص. لكن نجد أن نظرة الدولة للقطاع الخاص هي نظرة هامشية، بكونه لا يمتلك أياً من مقومات النمو، وفي مقدمتها الموارد المالية وقيدت مسيرة نشاطه بإجراءات وقوانين معقدة لم تتح له القدرة على التطور والنمو وبذلك قد ضيعت الدولة بسياساتها المترجحة بين السير بالنهج الاشتراكي وبين مشاركة القطاع الخاص، أية إمكانية للتطور. فقد حجمت الدولة بسياساتها المتناقضة القطاع الخاص ومنعته من الاستفادة من أي فرصة للنمو وتحقيق التراكم الرأسمالي.

وبذلك نشأ نظام اقتصادي يفتقر إلى التعاون والتلازم بين النشاط الخاص

والعام. و لم يتم تحقيق أي مستوى من مستويات التنمية طيلة العقود الماضية قبل الاحتلال. وعلى الرغم من ذلك هناك بعض المؤشرات التي تستحق الذكر في تحقيق بعض جوانب التنمية، لاسيما في مجالات التعليم ومحو الأمية والتحسن في المستوى الصحي. إلا أن تلك المؤشرات لم تستمر طويلاً بسبب ظروف الحروب والعقوبات. حيث قادت العقوبات التي خضع لها العراق لأكثر من عقد من الزمن إلى شل الكثير من جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، التي كان الريع النفطي يشكل العمود الفقري في مجمل تلك الجوانب. وهكذا أضاعت السياسات غير المسؤولة فرصاً كبيرة لتحقيق التنمية المنشودة.

وبعد انتهاء الحرب مع إيران كان العراق يطمح أن يتم دعمه من خلال استمرار المساعدات الخليجية والأجنبية، مع المحافظة على أسعار عالية لتصدير النفط. ولكن الواقع، كان يشير إلى العكس. وبالنتيجة أدت خيبة الأمل في هذه المجالات كافة إلى شعور النظام العراقي (السابق) بالخطر أو حتى بالتهديد من قبل الدول الخليجية، لاسيما دولة الكويت، من خلال إغراق السوق النفطية بزيادة إنتاجها. مما أدى إلى تدهور أسعار تصدير النفط منذ بداية عام١٩٩٠هذا إضافة إلى اقتناعه أن قيام الكويت بسحب النفط من الحقول النفطية المشتركة مع العراق مساهمة في التآمر. إن هذا الشعور بالخطر والتهديد، من ناحية، وتصاعد الأزمة الاقتصادية في العراق نتيجة لتسريح أعداد غفيرة من الجيش، بحاجة إلى عمل، وفي ذات الوقت عوائد نفطية منخفضة نتيجة لانخفاض أسعار النفط، من ناحية أخرى. دفع النظام العراقي إلى احتلال الكويت في ٢ آب ١٩٩٠ بأمل وضع اليد على احتياطاتها النفطية الكبيرة ومن ثم حل الأزمة المالية والاقتصادية الداخلية. وبعد إخراج العراق

من الكويت، دخل العراق في نفق طويل من العقوبات والتفكك الاقتصادي والاجتماعي وهو مثقل بالديون وتعويضات الحرب. وأدت سنوات الحصار حتى سقوط النظام إلى تآكل القدرات الاقتصادية والفنية وتدمير البنية الأساسية والمؤسسية[١١].

وبعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣، كانت الإجراءات المتخذة قد عقدت أكثر مما سهلت في تحقيق أي نمو منشود. وكان من أول الأسباب هو غياب الفلسفة الاقتصادية في كيفية إدارة الاقتصاد العراقي. حيث كانت السياسات والتشريعات المتخذة تتقاطع مع الانفتاح الاقتصادي وتحفيز القطاع الخاص، كتشريع قانون الاستثمار لسنة ٢٠٠٦، وبين بيروقراطية أجهزة الدولة المعرقلة والمرتبطة بالفساد المالي والإداري لأي نشاط خاص. هذا فضلا عن هيمنة الدولة على الريع النفطي واستغلاله في النفقات العامة، لاسيما التشغيلية منها التي تجاوزت نسبة ٧٠% من التخصيصات السنوية في الموازنات العامة.

لذلك يتطلب كسر قيود منع المشاركة بين النشاط الخاص والعام، لا سيما في ظل نظام الدولة الريعية التي أخذت الطريق الديمقراطي، وان تتحول الدولة العراقية من دولة مهيمنة إلى دولة مشاركة في إدارة النشاط الاقتصادي. وعلى هذا الأساس يمكن القول أن المشاركة بين القطاع الخاص والعام، ستخدم بحق النموذج الاقتصادي للدولة الريعية الديمقراطية. من اجل بلوغ التقدم وتعظيم الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية. وهنا يستلزم على الموازنات القادمة أن تعتمد استراتيجيات تستثمر فيها العوائد النفطية بشكل أمثل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق من خلال اعتماد السياسات الآتية[١٢]:

١- تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص في تنفيذ المشروعات التنموية وتقوية النشاط الاقتصادي لضمان تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، لاسيما في خلق فرص عمل للقوى العاملة، والحد من ظاهرة البطالة. وتعظيم مستوى النمو الاقتصادي الحقيقي.

٢- جعل البنى التحتية المادية من مهام وأولويات الاستثمار العام، من أجل تهيئة المستلزمات الأساسية لتحقيق التنمية، لاسيما في مجال الطاقة والمواصلات والطرق. التي دمرتها الحروب والعمليات العسكرية المستمرة.

٣- إزالة الدعم غير المسوغ وتوجيهه للفئات المحرومة التي لا زالت تشكل أكثر من ٢٠% من سكان العراق.

٤- الاهتمام بمشروعات قطاع الإسكان لتحقيق العيش الكريم لأفراد المجتمع. والاستقرار الاجتماعي والنفسي لشرائح كبيرة من المجتمع وانتشالها من الظروف الصعبة التي تعيشها اليوم.

➢ ثالثاً: الريع النفطي والأداء الاقتصادي

يُمكن تعريف الدولة الريعية النفطية بأنها تلك التي تعتمد في معظم صادرتها وتمويل ميزانيتها العامة على تصدير النفط والغاز والمنتجات النفطية والبتروكيماوية. وتملك الدولة أو تسيطر فيها على معظم العوائد النفطية. وقد أُقيمت في مثل هذه الدولة آليات لاستخدام الريع النفطي في مكافأة الولاء وفي الحرمان منه واستخدام العنف في معاقبة المعارضة لغرض استمرار نظام الحكم والتحالفات السياسية والاجتماعية المساندة له. إضافة لذلك تتسم الدولة الريعية بمظاهر اقتصادية واجتماعية وسياسية يمكن إجمالها بما يلي(١٣):

(١) ظهور عوارض المرض الهولندي Dutch Diseas الذي ظهر في

العام ١٩٥٩ نتيجة تصدير الغاز الطبيعي. فنتيجة لتدفق العملات الأجنبية من تصدير الغاز، أخذت قيمة العملة الهولندية بالارتفاع تجاه العملات الأخرى مما جعل السلع الهولندية أغلى في الأسواق الخارجية وبذلك ضعفت قدرتها التنافسية مما ساهم في إعاقة الصادرات غير النفطية، خاصة الصناعية لعدم قدرتها على المنافسة في الأسواق الخارجية. مما أدى ذلك إلى نشوء نظام اقتصادي يتسم بالأحادية، أي الاعتماد على مصدر واحد تقريباً في الحصول على العملات الأجنبية. وفي مثل هذا الاقتصاد تنتشر ممارسات عدم تشجيع العمل الجاد وتباطؤ النمو وركود النشاط الاقتصادي بسبب عدم القدرة التنافسية لتشجيع الصادرات غير النفطية. مما يمكن أن يطلق عليه لعنة المورد الريعي. كما أن تباطؤ النشاط الصناعي والزراعي نتيجة عدم القدرة على المنافسة في الأسواق الخارجية سيؤدي إلى زيادة التفاوت في الدخول من خلال انخفاض معدل الدخل في قطاع السلع والخدمات المتاجر بها مقارنة مع معدل الدخل في قطاع السلع والخدمات للأسواق المحلية.

ونتيجة لزيادة الدخول من تدفق العملات الأجنبية تصاعدت النشاطات الداخلية في (الإنشاء والنقل) أو ما يطلق عليه الأنشطة غير المتاجر بها، مما قاد إلى زيادة معدلات الأجور فيها ومن ثم في الأنشطة الأخرى. وبالنتيجة زاد ذلك من كلفة إنتاج السلع في قطاع الصناعات التصديرية مما ساهم مجددًا في انخفاض تنافسيتها في الخارج.

(٢) أدى التفاعل بين التنظيم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي إلى قيام نظام تستطيع الحكومة من خلاله السيطرة على المجتمع وتحديد خطى واتجاه التغير فيه من خلال الآتي:

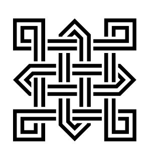


• فمن الناحية الاجتماعية ساهم الريع بمنح فرص عمل لأعداد متزايدة من العاملين في جهاز الدولة والذي أتسم أغلبهم بعدم الكفاءة في الأداء. نتيجة لغياب الارتباط بين الأجر والإنتاجية وتواضع الحوافز، مما تسبب بضعف المبادرة والعمل الجاد. ولقد امتدت هذه الظاهرة إلى باقي أجزاء الاقتصاد. إضافة لذلك أدى تضخم عدد هؤلاء العاملين إلى زيادة حجم ذلك الجزء من الطبقة المتوسطة تحت سيطرة الدولة، إضافة لوسائل القهر التي اتسمت بها الدول الريعية، مما حال دون قيام الطبقة المتوسطة من المطالبة بحقوقها أو المشاركة المستقلة في الحياة السياسية. لذا نجد أن هيمنة الدولة على الطبقة المتوسطة قد أدت إلى علاقة تفاعلية ساهمت في غياب مؤسسات المجتمع المدني وإضعاف القطاع الخاص في الدول الريعية.

• ومن الناحية السياسية فقد انتشرت الممارسات والمؤسسات غير الديمقراطية. حيث إن الاستقلال المالي للدولة وقابليتها في ترويض المعارضة وتجنب المساءلة، بسبب ضعف قاعدة الضريبة، قد ساهم في تقوية النظام الاستبدادي وخلق مناخاً معادياً للمشاركة الديمقراطية ومعرقلاً لوجود آليات للمراقبة والموازنة. وبعد أن تغلغل الريع في الحياة السياسية والاقتصادية دخل النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في فخ أو حلقة مفرغة أطلق عليه فخ الدولة الريعية.

وفي العراق ومنذ خمسينات القرن الماضي نجد أن الدولة قد شابها الوقوع في الفخ الريعي وبدت مظاهره تدريجياً، خاصة عند استخدام عوائد النفط في الثواب والعقاب في كافة العهود وبدرجات مختلفة. وبعد تغيير النظام السياسي في عام ٢٠٠٣ كانت المظاهر الريعية قد وصلت شوطاً متقدماً،

بالرغم من انتخاب حكومة ومجلس نواب وتبني مؤسسات ديمقراطية بعد التغيير. لكن لا زالت الصورة الريعية مؤثرة من خلال التوسع في الاستخدام الحكومي للريع النفطي في استمالة الخصوم والتحالفات القبلية وانتشار الفساد لا بل أن الطبقة المتوسط (فئة الموظفين والمتقاعدين ومستلمي الإعانات الحكومية) قد أزداد اعتماد الدولة عليها لاسيما شريحة الموظفين، الذين كان أغلبهم يتسم بعدم الكفاءة الإدارية، مما بدد كل محاولات النهوض بالواقع الاقتصادي للعراق. كما ساهم ذلك في غياب مجتمع مدني يراقب ويحاسب المؤسسات العامة من سوء الأداء الاقتصادي.



مصادر الفصل السادس

(١) د.مظهر محمد صالح، الريع النفطي والاستبداد الشرقي- بحث في اجتماعيات الاقتصاد السياسي في العرق، مجلة دراسات اقتصادية- بيت الحكمة العدد ٢١ لسنة ٢٠٠٩ ص١٦.

(٢) د. عبد علي المعموري، د. مالك دجام الجميلي، النفط والاحتلال في العراق، مركز حمورابي ٢٠١١ ص٢٦١.

(٣) د. مظهر محمد صالح، الريع النفطي والاستبداد الشرقي- بحث في اجتماعيات الاقتصاد السياسي في العرق، مصدر سابق ص١٨.

(٤) المصدر أعلاه، ص٢١.

(٥) أحمد كاظم حبي، العراق في ظل اقتصاد معولم، الواقع والرؤى، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب القانوني ٢٠٠٩ ص٢٠٥.

(٦) د. مظهر محمد صالح، الريع النفطي والاستبداد الشرقي- بحث في اجتماعيات الاقتصاد السياسي في العرق، مصدر سابق ص٢٢.

(٧) المصدر أعلاه ص ٢٤.

(٨) أحمد كاظم حبي، العراق في ظل اقتصاد معولم، الواقع والرؤى، مصدر سابق ص٢٠١.

(٩) المصدر أعلاه ص٢٠٦.

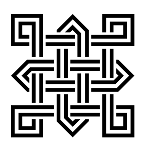
(١٠) مؤيد جاسم الفهداوي، الموارد الناضبة (النفط والغاز) في العراق بين الاستنزاف والتنمية، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة الأنبار ٢٠١٢ ص٨١.



(١١) د. علي مرزة، العراق الواقع والآفاق الاقتصادية، ورقة مقدمة للمؤتمر العلمي الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين بيروت٣٠ آذار-١ نيسان ٢٠١٣ ص١١.

(١٢) أحمد كاظم حبي، العراق في ظل اقتصاد معولم، الواقع والرؤى، مصدر سابق ص٢٠٩.

(١٣) د. علي مرزة، العراق الواقع والآفاق الاقتصادية، ورقة مقدمة للمؤتمر العلمي الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين، مصدر سابق ١٢.





الفصل السابع

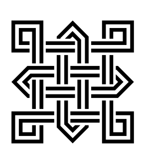
تأثير انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد العراقي

○ المقدمة:

لقد بينت الفصول السابقة أهمية الإيرادات النفطية في تمويل النشاط الاقتصادي العام في العراق، إذ أن معظم بنود الموازنة العامة يتم تمويلها بما تحققه الصادرات النفطية من عوائد لاسيما خلال السنوات العشرة الأخيرة. وبات النشاط العام العراقي مرهون بتلك العوائد، وأي تغيير في أسعار النفط فأنه يؤدي إلى تراجع الإمكانيات في تمويل النفقات العامة لا سيما نفقات الخدمات الأساسية. وكيف في ظروف العراق اليوم، الذي يشهد حرباً على الإرهاب، ويواجه تحديات كبيرة تستلزم رصد كل العوائد لتمويل نفقات العمليات العسكرية. فضلاً عن الإنفاق المطلوب لإعادة تأهيل المؤسسة العسكرية والأمنية، خاصة بعد أحداث ١٠ حزيران ٢٠١٤، التي كان لها تداعيات سلبية على واقع المؤسسة الأمنية.

وكنا في السابق نرى أن الأحداث والصراعات العسكرية والاضطرابات الأمنية والسياسية في العالم غالبا ما تؤدي إلى ارتفاع أسعار النفط عالمياً. بسبب زيادة الطلب على النفط في الأسواق الدولية تفادياً لأي توقع في نقص المعروض النفطي نتيجة لتلك الظروف، كما حصل في صدمة النفط عام ١٩٧٣ أثر الصراع العربي الإسرائيلي. لكن اليوم رغم أن كثير من الدول النفطية في الشرق الأوسط تشهد توترات أمنية وصراعات سياسية وعمليات عسكرية كبيرة، كالعراق وسوريا وليبيا، وعقوبات اقتصادية دولية على إيران. مما قد تؤدي تلك الأوضاع إلى انخفاض المعروض من النفط الخام في الأسواق الدولية. إلا أن أسعار النفط أخذت بالتراجع خلال الربع الأخير من عام ٢٠١٤ وبشكل سريع، حيث تراجع سعر نفط برنت إلى أقل من ٨٠

دولار للبرميل خلال شهر تشرين الأول ثم إلى سعر دون ٧٠ دولار نهاية شهر تشرين الثاني، والى سعر ٦٠ دولاراً في شهر كانون أول من عام ٢٠١٤، بعد أن كان هذا السعر عند مستوى يتجاوز ١١٠ دولار للبرميل خلال شهر حزيران من نفس العام. أي بنسبة انخفاض بلغت أكثر من ٤٥٪. وتشير التوقعات إلى أن السعر قد يتراجع إلى دون ذلك خلال النصف الأول من عام ٢٠١٥. فما هي الأسباب وراء ذلك التراجع الكبير في أسعار النفط. وما تأثير ذلك على الاقتصاد العراقي بشكل عام وأعداد الموازنات العامة بشكل خاص؟ هذا ما يحاول هذا الفصل الوصول إليه. وبيان أهم أسباب ذلك التراجع وكيفية تأثير ذلك على تمويل موازنة عام ٢٠١٥.



المبحث الأول

الموازنات العامة للدولة العراقية وآليات إعدادها

➢ **أولاً: الموازنة العامة... مفاهيم عامة**

الموازنة العامة للدولة هي وثيقة رسمية تحتوي على نفقات وإيرادات حكومة دولة ما. ويتم أعدادها ضمن خطة مالية تمكن الحكومة من إنجاز القرارات المتعلقة بتفعيل برنامجها الحكومي الذي تعهدت بتنفيذه أمام شعبها. أي أن الموازنة عبارة عن بيان شامل بالأموال المتحققة للحكومة وبنود إنفاقها على الأنشطة التشغيلية والخدمات العامة للدولة. وقد لا تتمكن الحكومة المعنية من تحقيق إيرادات تغطي جميع نفقاتها، أو تضطر الحكومة إلى زيادة نفقاتها نتيجة لظروف غير اعتيادية مما ينتج عن ذلك عجز عن الإيرادات المتوقعة. أو قد تزيد الإيرادات عن النفقات المخطط لها مما ينتج عنه فائض. وإن كانت حالة العجز هي الأكثر شيوعاً لمعظم الدول بسبب الالتزامات التي ترتبط بها الحكومات تجاه مجتمعاتها في تنفيذ برامجها. وعليه تشير الموازنة إلى الطريقة التي تخطط بها الحكومة لاستخدام الموارد لتحقيق أهداف السياسة. وتبدأ عملية إعداد الموازنة قبل بدء السنة المالية التي تغطيها الموازنة بعدة شهور حتى يمكن تحويلها إلى قانون قبل بداية السنة المالية.

وفي ضوء ما تقدم من مفاهيم، يمكننا أن نستنتج المضامين الأساسية للموازنة العامة للدولة وكالآتي(١):

- كشف بالنفقات والإيرادات العامة للدولة.
- تعد الموازنة إحدى الخطط السنوية الهامة للبرنامج الحكومي المراد تنفيذه.

- تعكس الموازنة البعد السياسي للحكومة.
- تُشرع الموازنة بقانون من قبل السلطة التشريعية.
- يجب أن تكون للموازنة أهداف واضحة تسعى إلى تحقيقها.
- تعكس الموازنة حجم النشاط العام في الاقتصاد الوطني.
- تعكس الموازنة فلسفة الحكومة في مجال إدارتها للنشاط الاقتصادي.

وعليه ومن خلال مضامين الموازنة العامة لأي دولة، نجد إنها تمثل ثمانية أبعاد هي البعد (السياسي، الاقتصادي، المالي، الاجتماعي، الإداري الحسابي، القانوني، المعلوماتي). وعليه فإن أي تغير في سعر النفط من شأنه التأثير على جميع هذه الأبعاد وخاصة بالنسبة للدولة المصدرة للنفطية التي تعتمد بشكل رئيسي على تمويل موازنتها من العوائد النفطية ومنها العراق.

➢ ثانياً: طبيعة الموازنات العامة في العراق.. تطور تأريخي:

لقد مرت الموازنات العامة في العراق منذ نشأة الحكومة العراقية عام ١٩٢١وحتى يومنا هذا بعدة مراحل، اتسمت كل مرحلة من هذه المراحل بسماتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إلا أن كل المراحل قد اشتركت في موازناتها بالاعتماد الكلي على الريع النفطي المتحقق من الصادرات النفطية. لذلك كان النفط أحد أهم العوامل المؤثرة في إعداد الموازنات العراقية منذ العهد الملكي وحتى الوقت الحاضر، وان كان للعائد النفطي قبل عام ١٩٥٨ الدور الهام في تشكيل الموازنة لكنه لم يكن له الدور الرئيس، حيث كانت تشكل العوائد الضريبية والمالية دوراً في تمويل الموازنة إضافة للعائد النفطي.

وعليه يمكن تقسيم طبيعة إعداد الموازنات العامة في العراق تاريخياً حسب المراحل الآتية(٢):



المرحلة الأولى ١٩٢١-١٩٥٨:

حيث اعتمدت الحكومة العراقية خلال هذه المرحلة سياسية مالية تقليدية تعكس ما حصلت علية هذه المرحلة من التطورات والتي أهمها:

- اكتشاف النفط تجارياً في العراق عام ١٩٢٧.
- تأسيس مجلس الإعمار عام ١٩٥٠.
- تنامي الوعي السياسي الوطني وما رافق ذلك من انتفاضات وطنية كان للنفط موقعاً مهماً فيها، إذ كان محركها الأساسي هو النفط.
- مرحلة الامتيازات النفطية كنمط للاستثمار النفطي بكل سماتها وآثارها من هيمنة وتعسف الشركات النفطية العاملة في العراق والضغوط السياسية لدولها الأم.
- الحرب العالمية الثانية وما رافقها من ظهور عالم جديد سمي بعالم الصيرورة الذي احتل فيه النفط موقع الصدارة في عملية بناء القوة الاقتصادية والسياسية والعسكرية.

كل ذلك جعل الحكومات العراقية المتعاقبة تهتم بموضوع إعداد الموازنات العامة السنوية، والتي كانت تهدف إلى تحقيق توازن مالي بين الإيرادات والنفقات.

المرحلة الثانية ١٩٥٨–١٩٦٨:

وهي مرحلة جديدة تغَير فيها النظام السياسي، وتحرر العراق من التبعية السياسية والاقتصادية وحقق إنجازات اقتصادية ونفطية إلى جانب الإنجازات السياسية. وشكلت هذه المرحلة الحد الفاصل بين السياسة المالية التقليدية التي كانت سائدة في المرحلة السابقة والسياسة المالية الإيجابية الجديدة بعد أن تحرر

العراق من سيطرة الإسترليني البريطاني. وكان من الطبيعي أن تعكس موازنات هذه المرحلة سياسات الدولة وأهدافها حيث أصبحت الحكومة متدخلة بالنشاط الاقتصادي وموجهه له عبر التخطيط الاقتصادي المركزي الذي حاولت فيه تحقيق التوازن بين إيرادات الدولة النفطية وزيادة النفقات الضرورية.

المرحلة الثالثة ١٩٦٨–١٩٨٠:

وفيها أصبحت الحكومة مسؤولة عن قيادة النشاط الاقتصادي والاجتماعي والنفطي بشكل شبه كامل من خلال الربط بين النفط والتنمية. إذ كان لوزارة التخطيط و وزارة المالية و وزارة النفط دوراً مهما في الحياة الاقتصادية. وأُعتمد في الخطط التنموية برامج طموحة حتى ظهر العجز الكبير في الموازنات خلال الفترة ١٩٦٨-١٩٧٢. نظرا لضخامة النفقات نسبةً للعوائد النفطية الذي كان جلها يكون من حصة الشركات النفطية الغربية. مما دفع العراق آنذاك إلى الإقدام على عملية تأميم النفط وتحقيق السيطرة على جميع مراحل الصناعية النفطية وطنياً. وقد شهدت هذه المرحلة ارتفاعاً كبيراً في أسعار النفط بعد عام ١٩٧٣ والتي سميت بالصدمة النفطية. مما انعكس على زيادة العوائد النفطية، والتي قادت إلى اعتماد موازنات تضمنت تخصيصات برامج الخطط التنموية الكبيرة. لكن لم تتمكن الدولة من خلالها تلك الموازنات تحقيق الأهداف المطلوبة في تلك المرحلة التي انتهت بنشوب الحرب العراقية الإيرانية.

المرحلة الرابعة ١٩٨٠–١٩٩٠:

لقد أثر نشوب الحرب العراقية- الإيرانية في أوائل الثمانينيات من القرن الماضي على إعداد الموازنات العامة في العراق، حيث فرضت الحرب تحول

إدارة الاقتصاد العراقي من اقتصاد طبيعي إلى اقتصاد حرب، الذي حول معظم بنود الموازنة لمواجهة نفقات تلك الحرب. وتم اعتماد سياسة مالية تقشفية بسبب العجز في الموازنة والذي كان نتيجة للأسباب الآتية:

١- ارتفاع تكاليف الحرب.

٢- غلق معظم منافذ تصدير النفط الخام لوقوعها ضمن منطقة العمليات العسكرية وغلق ميناء بانياس السوري.

٣- تدهور أسعار النفط الخام عالمياً.

٤- انخفاض سعر صرف الدولار الأمريكي تجاه العملات الرئيسية في العالم.

لكل تلك الأسباب، نجد أن العجز خلال هذه المرحلة أصبح صفة ملازمة للموازنة العامة للدولة العراقية طيلة هذه المرحلة والمرحلة التي تلتها.

المرحلة الخامسة ١٩٩٠-٢٠٠٣:

وهي مرحلة الحصار الاقتصادي المفروض على العراق بعد أحداث آب عام١٩٩٠ ودخول العراق الكويت. حيث منع العراق بموجب قرارات صادرة من مجلس الأمن من تصدير نفطه. مما انعكس بشكل مباشر على إمكانيات الدولة المالية وترتب على ذلك حرمان الشعب العراقي من مقومات الحياة الأساسية. ولمعالجة تلك الحالة من الناحية الإنسانية سُمح للعراق في عام ١٩٩٦ تصدير كميات محددة بموجب الاتفاق الموقع مع منظمة الأمم المتحدة، الذي أطلق عليه اتفاق النفط مقابل الغذاء. حيث تم السماح بتصدير كميات من النفط تحت إشراف الأمم المتحدة. هذه الكميات المشروطة من النفط المصدر لم تمكن الدولة من تغطية بنود موازناها العامة. إذ يتم إيداع عوائد النفط المصدر في حساب خاص بإشراف الأمم المتحدة، مما انعكس

على تزايد العجز السنوي. الأمر الذي اضطرت فيه الحكومة إلى استخدام سياسة التمويل بالعجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد (طبع العملة الورقية بدون غطاء) والذي أدى إلى انهيار سعر الصرف للدينار العراقي أمام الدولار إلى مستويات متدنية، حيث وصل سعر الدولار الأمريكي إلى الدينار العراقي إلى أكثر من ٣٠٠٠ دينار عراقي خلال النصف الثاني من عقد التسعينات.

➢ **ثالثاً: طبيعة الموازنة بعد عام ٢٠٠٣:**

لقد كان لاحتلال العراق تداعيات وخيمة على الوضع الاقتصادي العراقي بشكل عام، وقطاع النفط بشكل خاص. حيث أدت العمليات العسكرية المستمرة لغاية اليوم إلى تدمير البنى التحتية للاقتصاد العراقي ومنها البنى الأساسية للقطاع النفطي. ورغم اهتمام وزارة النفط بتنمية الإنتاج النفطي من خلال توقيع عقود التراخيص النفطية إلا أن قدرة العراق لم تزل دون حدود ما وصل إليه الإنتاج النفطي العراقي نهاية السبعينات من القرن الماضي. وأهم ما تميزت به هذه المرحلة هو:

- إلغاء العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق بموجب قرار مجلس الأمن، وعودة العراق للسوق النفطية.

- صدور قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، والذي نظم الإجراءات المتعلقة بتنمية وتبني وتسجيل وإدارة وتنفيذ الموازنة الفدرالية للعراق والأمور المتصلة بها.وأكد القانون على إعداد الموازنة وفق مبادئ الشفافية و الشمول والانسجام التي تعتبر ذات أهمية جوهرية عند إعداد وتنفيذ الموازنة.

- شهدت هذه المرحلة تزايد كبير في النفقات العامة، لاسيما الرواتب

والأجور التي ارتفعت بشكل أكثر من عشرات الأضعاف عما كانت عليه قبل عام ٢٠٠٣.

• ارتفاع أسعار النفط إلى معدلات وصلت ذروتها بنحو ١٤٧ دولار للبرميل في النصف الأول من عام ٢٠٠٨، مما انعكس على زيادة العوائد المتحققة من الصادرات النفطية.

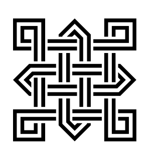
• تزايد حجم الموازنات من نحو ٤٠ مليار دولار عام ٢٠٠٥حتى تجاوزت ١٥٠ مليار دولار في مشروع ميزانية عام ٢٠١٤.

• اتسم إعداد الموازنات العامة بكونه دالة للريع النفطي أكثر منه دالة للاحتياجات الفعلية لتنفيذ البرامج العامة. وجاء تزايد التخصيصات بشكل غير مدروس مما شجع على تفشي الفساد المالي في تنفيذ معظم البرامج الخدمية، الأمر الذي انعكس على مستوى تنفيذ تلك البرامج وضياع مئات المليارات دون تحقيق أي خطوة ملموسة في معظم الجوانب الأمنية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

• اتسمت الموازنات العامة خلال هذه المرحلة بتقدير إيراداتها بسعر نفط يقل كثيرا عن السعر الفعلي. إذ كانت الموازنة تُعد بعجز وتنتهي بفائض. ويعود الفائض إلى عاملين هما فرق الإيراد المتحقق عن سعر النفط الذي أُعدت فيه الموازنة، وعدم قدرة الوزارات المعنية وإدارات المحافظات على تنفيذ كل التخصيصات المرصدة لها.

• يُعتمد في تقدير الموازنات على عاملين أساسيين هما سعر النفط في السوق الدولي وكمية النفط المصدرة. مما يعكس اعتماد إعداد الموازنة بشكل كلي على العوائد النقطية.

وقد حاولت الحكومة العراقية في إعداد مشروع موازنة عام ٢٠١٤ اعتماد كمية النفط المصدرة عند حدود ٣,٤ مليون برميل يومياً وسعر نحو ٩٠ دولار للبرميل. وقد بلغ تقدير الموازنة لعام ٢٠١٤ بنحو ١٥٠مليار دولار[٣]. والتي لم يتم إقرارها من قبل البرلمان العراقي، نتيجة للتجاذبات السياسية حول ضخامة بنود الموازنة والخلاف مع إقليم كردستان حول موضوع النفط. وكان من الأسباب الطارئة التي حدثت في العراق حالت دون الوصول إلى السقف المخطط له في تصدير الكميات التي قدرت الموازنة في ضوئها، حيث لم يتجاوز الإنتاج الفعلي عن ٦,٢ مليون برميل يومياً. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى التراجع الكبير الذي حدث في أسعار النفط خلال الربع الأخير من العام المذكور إلى معدلات دون ٦٠ دولار للبرميل، أي بنسبة انخفاض تجاوزت ٤٠% من السعر السابق. مما انعكس سلباً على إمكانيات إعداد موازنة عام ٢٠١٥.



المبحث الثاني

سواق النفط ودوره في تحديد السعر

كانت أسعار النفط في عصر الاستعمار تحددها الشركات المهيمنة والمحمية من الدول الكبرى، وهي آنذاك بمثابة أسعار داخلية في منظومة من التكامل العمودي. إلا أن تشكل سوق للنفط واستقلال حركة أسعار النفط عن الاحتكار العمودي للشركات الكبرى ظهر مطلع السبعينات وتزامن مع التأميم و التصحيح الأول للأسعار. وتزايد تدريجياً دور الدول صاحبة الثروة في قرارات الإنتاج والتسويق، وحققت الدول المصدرة للنفط نجاحات في الحصول على أسعار مقبولة، لكنها تعرضت إلى ضربة عنيفة عام ١٩٨٦ بسبب تراجع أسعار النفط بشكل غير مسبوق. ولم تعاود الحصول على أسعار جيدة إلا في السنوات الأولى من القرن الحالي.

ويتسم سوق النفط عن الأسواق الأخرى للسلع بكونه سوق لسلعة إستراتيجية حساسة للمتغيرات الاقتصادية والسياسية والأمنية. وعليه فأن سوق النفط يتمثل بمجموع آليات التفاعل فيما بين العرض والطلب والسعر والخزين والحاضر والمستقبل والتوقعات والمضاربة وعوامل أخرى. يضاف إلى تلك العوامل هو أن سوق النفط موضوعاً هاماً في الكثير من سياسات الحكومات والمجموعات الدولية من جانب الاستهلاك مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD والاتحاد الأوربي والولايات المتحدة الأمريكية والصين. كذلك من جانب الإنتاج والعرض فهناك منتجون كبار كانت لقراراتهم دور في الكميات والأسعار معا، ومن هذه الجهات منظمة البلدان المصدرة للنفط OPEC والمملكة السعودية وروسيا. وفي الآونة الأخيرة

دخلت الولايات المتحدة بقوة للتأثير في جانب العرض، إضافة إلى سياساتها في جانب الطلب(٤). ومع ما تقدم يمكن القول أن النفط أصبح له سوقاً تتفاعل فيه كثير من العوامل التي تفضي إلى تحديد السعر. وقد يكون لأحد العوامل أو مجموعة من العوامل التأثير في السعر لتحقيق أهداف أخرى غير اقتصادية.

➢ **أولاً: تطور سوق النفط العالمي:**

مرتُ السوق النفطية بعدة دورات على مدى أكثر من نصف قرن، شهد خلالها تغييرات أساسية سواءً في معدلات العرض والطلب أو الأسعار. ويمكن تقسيم التطورات التي حصلت في السوق النفطية وفق مراحلها التاريخية حسب الآتي(٥):

(أ) **فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ١٩٥٠-١٩٧٢**، وهي الفترة التي تميزت بتوسع النشاط الاقتصادي العالمي، لاسيما في كل من أمريكا وأوربا واليابان. وقد توسعت السوق النفطية بمستويات متناسبة مع التوسع في النشاط الاقتصادي. وكانت أسعار النفط في هذه المرحلة منخفضة نسبياً مما شجعت على التوسع بالنشاط الاقتصادي العالمي.

(ب) مرحلة ما بعد عام ١٩٧٣-١٩٧٩، وهي المرحلة التي شهدت فيها السوق النفطية اضطرابات نتيجة للأوضاع التي شهدتها المنطقة العربية من صراع عسكري بين الدول العربية والكيان الصهيوني، وانعكاس ذلك على التدفقات النفطية. مما أدى إلى ارتفاع سريع لأسعار النفط بمعدلات زادت بمقدار ثلاثة إضعاف سعره قبل هذا التأريخ. وهذا الارتفاع الكبير في الأسعار (الذي أطلق عليه بالصدمة النفطية الأولى عام ١٩٧٣والثانية عام ١٩٧٩) قد أدى إلى تراجع النشاط الاقتصادي العالمي، حيث أدى ذلك إلى انخفاض

الناتج الإجمالي لمنظمة دول التعاون الاقتصادي والتنمية بمقدار ٢%.

(ت) **المرحلة الثالثة من عام ١٩٨٠-١٩٨٥**، حيث شهدت هذه المرحلة تراجع إنتاج منظمة الأوبك (السعودية) للحفاظ على استقرار الأسعار. كما أن تأثير صدمتي النفط الأولى والثانية قاد إلى تراجع الطلب على النفط من قبل دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية نتيجة انكماش النشاط الاقتصادي فيها وزيادة الاعتماد على الطاقات البديلة، لاسيما الطاقة النووية. كذلك ساهم ارتفاع أسعار النفط إلى زيادة إنتاج النفط من خارج دول الأوبك.

(ث) **مرحلة ١٩٨٦-٢٠٠٠**، شهدت هذه المرحلة عودة معدلات إنتاج الأوبك إلى معدلاتها البالغة نحو ٣٠ مليون برميل يومياً، وقد حافظت الأسعار على معدلات مقبولة من قبل المنتجين والمستهلكين.

(ج) **بعد عام ٢٠٠٠ ولغاية ٢٠١٣**، في هذه المرحلة زاد الطلب على النفط من قبل دول شرق آسيا، لاسيما كل من الصين واليابان. إضافة إلى زيادة الطلب من قبل الدول الأوربية وأمريكا نتيجة تحسن النشاط الاقتصادي. مما قاد ذلك إلى ارتفاع الأسعار التي وصلت إلى معدلات غير مسبوقة، لتصل ذروتها إلى ١٤٧دولار/ برميل منتصف عام ٢٠٠٨، ثم انهارت إلى مستويات منخفضة متأثرة بالأزمة المالية العالمية. بعدها أخذت الأسعار بالزيادة تبعا لعودة النشاط الاقتصادي العالمي لتصل معدلات بلغت ١١٥دولار/ للبرميل[٦].

(ح) **المرحلة الأخيرة المتمثلة بالربع الأخير من عام ٢٠١٤**، والتي شهدت هبوط سريع لأسعار النفط وصل في٣٠تشرين الثاني من السنة

المذكورة إلى دون ٧٠ دولار للبرميل، ثم إلى ٦٠دولار خلال شهر كانون الأول من العام المذكور. ويعود هذا الانخفاض لأسباب عدة في مقدمتها نقص الطلب العالمي على النفط العالمي، نتيجة لزيادة الإنتاج من النفط المحلي للدول المستهلكة، لاسيما زيادة الإنتاج في الولايات المتحدة الأمريكية والذي يطلق عليه بالنفط الصخري. ومما شجع على زيادة ذلك الإنتاج هو الأسعار العالية للنفط التي جعلت من تكاليف الإنتاج الصخري مجدي اقتصاديا. في الوقت نفسه بقيت حصة الأوبك في معدلاتها السابقة البالغة نحو٣٠مليون برميل ترفد بها السوق الدولي يومياً. هذا فضلاً عن زيادة الإنتاج من خارج الأوبك. كما قد تكون هناك أسباب سياسية وراء تراجع أسعار النفط تتمثل باستخدام ورقة السعر ضد بعض الدول المنتجة كعقوبات اقتصادية، لاسيما ضد كل من روسيا وإيران.

➢ ثانياً: العوامل المؤثرة في أسعار النفط

يتأثر النفط كونه إحدى السلع الاستراتيجية الهامة، أن لم يكن أهم تلك السلع، بعوامل قد لا تتعلق بالعرض والطلب فقط. بل هناك عدد من العوامل، كأحدها أو لمجوعة منها في التأثير على سعر النفط. حيث قد يزداد الإنتاج دون أن يكون لتلك الزيادة تأثير في السعر. أو قد يزداد السعر ويبقى الطلب ثابت. وعليه يمكن تحديد أهم العوامل المؤثرة بأسعار النفط بالآتي(٧):

- العوامل السياسية.
- العوامل الاقتصادية.
- العوامل المتعلقة بزيادة الإنتاج.
- العوامل الخاصة بالصراعات والاضطرابات الأمنية.

• العوامل المالية.

وجميع هذه العوامل تؤثر في تقلبات ومسارات أسعار النفط وغالباً ما تكون أشد التقلبات هي التقلبات ذات الطابع السياسي والاقتصادي. وربما يكون للعوامل السياسية تأثيراً أكبر من العوامل الأخرى، حتى أعتبر النفط ويسبب أهميته الدولية والاستراتيجية سلعة مسببه في النشاط الاقتصادي أو حتى التأثير في القرارات السياسية التي قد تؤدي إلى تغيير مواقف لكثير من الدول تجاه ارتفاع الأسعار. وهذا التأثير قد يشمل الدول المستوردة، أو الدول المصدرة على حد سواء. وهذا ما نلاحظه عند ارتفاع أسعار النفط أو انخفاضه إذ يتم عقد اجتماعات طارئة للدول المصدرة (دول أوبك) أو للدول المستهلكة لاتخاذ إجراءات تخفف من تداعيات تغير السعر. وقد تكون تلك الإجراءات المعتمدة على مستوى الدولة أو مستوى الدول التي تربطها مصالح مشتركة. وهذا ما قاد إليه انخفاض الأسعار في الربع الأخير من عام ٢٠١٤ إلى قيام عدد من الدول العربية المصدرة للنفط إلى إعادة النظر بكثير من السياسات الاقتصادية والبرامج التنموية. ويعد العراق أحد أكثر تلك الدول التي ستواجه تحديات في مواجهة تداعيات انخفاض على موازنته لعام ٢٠١٥.

➢ ثالثاً: انخفاض أسعار النفط عام ٢٠١٤..الأسباب والتداعيات:

قد يرجع أسباب انخفاض أسعار النفط في الربع الأخير من عام ٢٠١٤ إلى جملة عوامل، منها يتعلق بزيادة العرض من قبل دول منظمة أوبك عندما كانت الأسعار آخذة بالارتفاع. والطفرة النفطية في الإنتاج التي حصلت في الولايات المتحدة الأمريكية والمسمات (بطفرة النفط الصخري). فضلا عن دخول منتجين غير شرعيين (المجاميع الإرهابية والمليشيات) بقيامهم ببيع النفط

بأسعار منخفضة جداً، كما يحدث في سوريا والعراق وليبيا. كما يعزو بعض المراقبين الانخفاض إلى أن هناك أسباب سياسية، متمثلة باستخدام أسعار النفط كعقوبات سياسية من قبل الجهات المتحكمة بالعرض والطلب من التأثير على انخفاض السعر كعقوبة تجاه بعض الدول المنتجة.

وعليه يمكن تحليل الأسباب في انخفاض أسعار النفط عام ٢٠١٤ إلى نوعين من العوامل هي:

(أ) **العوامل المتعلقة بالعرض:**

١- قيام دول منظمة الأوبك بزيادة إنتاجها من ٢٩,٢ مليون برميل في عام ٢٠١٢ إلى نحو ٣٠,٧ مليون برميل يومياً عام ٢٠١٤ لمواجهة الزيادة في ارتفاع أسعار النفط الذي تجاوز سقف ١٠٠ دولار/برميل. أي أن هذه الزيادة البالغة نحو ١,٥ مليون برميل يومياً قد ساهمت في زيادة العرض، وأخذت تلك الزيادة بالتأثير على الأسعار بعد استقرار الطلب العالمي[٨].

٢- كما أن الطلب على النفط كان ارتباطه ضعيفاً مع مستويات أداء منخفضة في اقتصاد العالم بصفة عامة وأوروبا خاصة. حيث بينت التقارير أن انخفاض الأسعار الذي بدء من شهر آب ٢٠١٤ قد كان من أسبابه هو ضعف الأداء الاقتصادي في دول رئيسية مثل ألمانيا واليابان. إذ كانت الزيادة المتوقعة في الطلب على النفط لعام ٢٠١٤ تقدر بنحو٩٠٠ ألف برميل يومياً، انخفضت إلى ٧٠٠ ألف برميل يومياً فيما بعد. في المقابل كانت الزيادات في العرض كبيرة عام ٢٠١٤، إذ أن أكثر الأشهر كان مجموع الإنتاج النفطي للدول المصدرة يزيد بمقدار من ١-٢ مليون برميل عن نظيره من الأشهر في العام الماضي. وفي أيلول

حدثت قفزة عندما ازداد الإنتاج العالمي بحوالي ٢,٨ مليون برميل يومياً. وقد جاءت أكثر الزيادة من خارج PEC[٩].

٣- كان في مقدمة الدول التي قامت بزيادة الإنتاج من خارج الأوبك هي الولايات المتحدة ليصل إنتاجها في شهر أيلول ٨,٨ مليون برميل يومياً، بزيادة ١٣% عن العام الماضي. وأكثر من مستوى عام ٢٠١١ بنسبة ٥٦%. وقد شجع زيادة الإنتاج هو انخفاض كلفة إنتاج النفط الصخري إلى ٧٠ دولار للبرميل مما عوض عن النفط المستورد. كما أن روسيا قد وصل إنتاجها في شهر أيلول ١٠,٦ مليون برميل يومياً وهو أعلى مستوى منذ انهيار الاتحاد السوفيتي[١٠].

٤- عودة الإنتاج الليبي من النفط الخام إلى معدلاته السابقة التي تبلغ بنحو ١,٥ مليون برميل /يوم بعد أن تراجع هذا الإنتاج بعد التغيير السياسي في ليبيا ودخول البلد في صراع عسكري داخلي[١١].

٥- دخول منتجين غير شرعيين وقيامهم بعرض النفط بأسعار منخفضة جدا مقابل الحصول على الأسلحة. وتتمثل هذه الجهات غير الشرعية بقيام (داعش) ببيع النفط من الحقول النفطية التي تقع تحت سيطرتها في كل من العراق وسوريا عبر وسطاء وسماسرة. وقد تم الإعلان في ١٠ تشرين الثاني من عام ٢٠١٤ عن قيام سلطات مطار السليمانية بمنع هبوط طائرة روسية محملة بالأسلحة لجهات غير رسمية. وأفادت التقارير بان حادثة الطائرة هذه ليست الوحيدة، حيث هناك جهات متنفذة متورطة بشراء النفط من داعش بأسعار زهيدة مقابل تزويدها بالسلاح. وان كانت هذه الكميات المباعة بشكل غير قانوني محدودة، إلا إنها مؤثرة في الكميات المعروضة مما قد يسبب في انخفاض الأسعار.

(ب) أسباب سياسية:

تُرجح الكثير من التقارير أسباب انخفاض أسعار النفط إلى العامل السياسي، حيث أشارت بعضها إلى أن السبب في انخفاض أسعار النفط يعود إلى فرض عقوبات اقتصادية على دول متهمة بالخروج عن الإجماع الدولي كروسيا وإيران. ومنها ما أشار إلى هدف اقتصادي للتأثير على الجدوى الاقتصادية للنفط الصخري الأمريكي، ومنها ما أوعز انخفاض الأسعار إلى تقليل تكاليف الحرب على الإرهاب، ويمكن إيجاز ما ذهبت إليه تلك التقارير بالآتي:

١- يسعى الغرب إلى فرض قيود وعقوبات على روسيا، لا سيما موقفها الأخير من قضية أوكرانيا ودعمها للانفصاليين. وبذلك يُعد انخفاض أسعار النفط بمثابة عقوبات على روسيا بصفتها أحد المنتجين الكبار. مما يؤثر على مقدراتها الاقتصادية. كما يُمكن أن يفسر استخدام انخفاض أسعار النفط كعقوبات جديدة على إيران نتيجة ملفها النووي الذي لازال الغرب يحاول الضغط على إيران بشأن برنامجها النووي.

إلا أن هذه العقوبات قد تكون متباينة في التأثير، حيث بإمكان روسيا التقليل من آثار انخفاض أسعار النفط بتخفيض عملتها الوطنية (الروبل) مما يساعد على الاستمرار بالإنفاق المحلي مع الحد من الاستيراد. لكن هذا الحل قد لا يمكن نجاحه في إيران كون عملتها مرتبطة بالدولار حالها حال الدول النفطية الأخرى، مما تكون قدرتها أقل مرونة في الحد تأثير انخفاض أسعار النفط. هذا فضلا إن إيران تعاني من تضخم عال وصل إلى ٣٩%، وبطالة قدرت بنحو ١٧%، ونسبة فقر تبلغ ٢٠%. مما سيقود انخفاض أسعار النفط إلى تفاقم أزمتها الاقتصادية[١٢].

٢- أشارت صحفية (فايننشل تايمز) البريطانية إلى قيام السعودية بدور فاعل في تخفيض أسعار النفط إلى مستوى ٨٠ دولار للبرميل من أجل التأثير على كلف النفط الصخري المنتج في الولايات المتحدة الأمريكية ليصبح غير مجدي من الناحية الاقتصادية نتيجة لارتفاع تكاليف إنتاجه. وعودة كميات العرض إلى مستواها السابقة، ومن ثم عودة الأسعار فوق إلى معدلاته السابقة قبل الانخفاض. إلا أن وزير النفط السعودي (النعيمي) قد نفى ما أشارت إليه الصحيفة المذكورة في مؤتمر الطاقة المنعقد في المكسيك بتأريخ ١٢ تشرين الثاني وأكد عدم صحة تلك الأنباء، أضاف أن السعودية لا يُمكن أن تُعرض مصالحها للخطر.

٣- وقد يعود أسباب انخفاض أسعار النفط إلى تمويل حرب الغرب على الإرهاب، حيث يرجح المراقبين إن أول المستفيدين من هذا الانخفاض هي الدول الغربية بصفتها المستهلك الأكبر للنفط. وبالتالي جعلت الدول الغربية من حربها على الإرهاب حجة لتعويض نفقاتها في حربها المذكورة، مما يوفره انخفاض أسعار النفط من توفير في كلف استخداماتها النفطية. إذ قدرت تكاليف حرب الاتحاد الأوربي على الإرهاب خلال شهر تشرين أول بنحو ٠,٥ مليار دولار، في حين وفر الاتحاد الأوربي نتيجة انخفاض سعر النفط نحو ٧ مليار دولار خلال الشهر المذكور [(١٤)].

➢ **رابعاً: تأثير انخفاض أسعار النفط على العراق:**

مما سبق اتضح أن العراق يعتمد بشكل كلي على العواد النفطية في تمويل موازناته العامة، وبالتالي أي تراجع في أسعار النفط مع عدم القدرة على زيادة الإنتاج لمواجهة الانخفاض في العوائد المتحققة، سيكون له آثار على قدرة

الدولة في تمويل أنشطتها العامة. وهذا ما حذر منه صندوق النقد الدولي بأن تأثير هبوط أسعار النفط سيكون بشكل متزايد على الميزانية العراقية، منوهاً بأن الحكومة العراقية قد تواجه صعوبة في تمويل خطة ميزانية عام ٢٠١٥. وقال (كارلو سدر اليفيتش) رئيس بعثة صندوق النقد الدولي إلى العراق انه توجد مشكلة هيكلية في طبيعة السياسة المالية التي تعتمد بشكل كبير على إيرادات النفط وهذا الاعتماد يتزايد من سنة إلى أخرى. وإن هذا الاتجاه يبعث على القلق، لأن سعر النفط المطلوب الذي يحقق التوازن بين الإيرادات والمصروفات في ازدياد منذ بضعة أعوام. وأشارت تقديرات الصندوق في أكتوبر تشرين الأول الماضي إلى أن العراق الذي يعتمد على صادرات النفط الخام لجني نحو ٩٣٪ من الإيرادات الحكومية كان يحتاج متوسطا لسعر لا يقل عن معدل ١٠٦,١ دولار للبرميل الواحد لتمويل موازنة ٢٠١٣. في حين كان السعر المطلوب لتحقيق التوازن عام ٢٠١٢ هو ٩٥ دولاراً للبرميل. وقد نوه السيد رئيس بعثة صندوق النقد الدولي بأن هناك توقع تراجع في أسعار النفط في ظل استمرار تمتع السوق بإمدادات جيدة في ظل طفرة النفط الصخري في الولايات المتحدة[١٤].

وقال (سدراليفيتش) هناك مصدر آخر للقلق يتمثل في عدم مرونة الإنفاق، حيث هناك جوانب كثيرة من الإنفاق الجاري لا يمكن تخفيضها أو حتى ترشيدها، عندما لا تجد الحكومة إيرادات كافية لتلبية تلك النفقات، مما يضطرها إلى خفض الإنفاق الاستثماري. وهذا يؤثر بدوره سلبياً على النمو في الأجل البعيد. وأكد على ضرورة ضمان استقلال البنك المركزي عن سياسة الحكومة وإبقاء إدارة الاحتياطي الخاص بالبنك منفصلة عن صندوق تنمية العراق.

وإذا ما علمنا إن مسودة ميزانية عام ٢٠١٤ التي تقدر بـــ١٧٤,٦ ترليون دينار عراقي (١٥٠,١ مليار دولار)، التي أصبحت محل جدل حول جدوى إقرارها لاسيما بعد أن شارفت السنة على الانتهاء، تشمل زيادة كبيرة في الإنفاق مما يصعب تمويلها في ظل انخفاض الأسعار إلى دون ٦٠ دولار/ برميل. فكيف يمكن من تمويل موازنة ٢٠١٥ في ظل الظروف التي يعيشها العراق المتمثلة بحربه على الإرهاب وإعادة تأهيل المؤسسة العسكرية التي انهارت بعد أحداث سقوط محافظة نينوى (الموصل) في ١٠ حزيران ٢٠١٤. هذا فضلاً عن دفع مرتبات إقليم كردستان بعد الاتفاق مع الإقليم بتسديد مبيعات ١٥٠ ألف برميل يومياً إلى الحكومة المركزية. وهناك مخاوف من أن تستخدم الحكومة في نهاية المطاف احتياطيات النقد الأجنبي بالبنك المركزي البالغة ٧٧ مليار دولار لتمويل الإنفاق العام وهو ما قد يضعف العملة ويزيد التضخم.

- **خامساً: الإجراءات المقترحة لمواجهة تداعيات انخفاض أسعار النفط على إعداد الموازنات العامة**

لقد أصبح من الضروري بعد تراجع أسعار النفط أن تتخذ الإجراءات السريعة والعملية لمعالجة تراجع الإيرادات المتحققة من الصادرات النفطية لتمويل بنود الموازنات العامة، وذلك من خلال إجراءات رئيسة تتمثل بإعادة النظر بالموازنات بعيداً عن توقعات الريع ورفع كل أشكال النفقات العامة غير الضرورية، وتفعيل الأنظمة الإرادية غير النفطية كنظام الضرائب والرسوم العامة. والعمل على تنشيط القطاعات الاقتصادية لتصبح قادرة على توفر فرص عمل للقوى العاملة الشابة وتنويع الدخول وكذلك تطوير الإنتاج

النفط بما يتناسب والطاقات الاحتياطية. وعلية يمكن اتخاذ الإجراءات الآتية لمعالجة العجز في الموازنات العامة:

١- إعادة النظر ببنود الموازنة العامة للدولة من خلال الآتي:

(أ) تحقيق الاستقرار في نمو الموازنة باعتماد معدل يتلاءم مع معدل النمو السنوي للناتج الإجمالي، وعدم جعل تطورها دالة بالريع النفطي.

(ب) تحقيق توزيع عادل للتخصيصات بين المحافظات والإقليم، بما يضمن انتعاش الاقتصاد الوطني ككل.

(ت) تحقيق تخصيص كفوء للموارد المالية للمنهاج الاستثماري، بما يؤدي إلى كفاءة الأداء الاقتصادي وزيادة قدرتها على توفير المقومات المادية الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية.

(ث) شطب كل بنود الإنفاق غير الضروري، لاسيما ما يخص بنود المنافع الاجتماعية ونفقات المكاتب العامة لمسؤولي الدولة.

٢- إعادة النظر بالامتيازات الممنوحة للدرجات الخاصة التي تثقل كاهل الموازنة- والمتمثلة بالمخصصات المتنوعة والحميات الكبيرة والعجلات والامتيازات الأخرى.

٣- العمل الجدي على محاربة الفساد في مؤسسات الدولة بجميع مفاصلها، ولا سيما المؤسسة الأمنية المتهمة بنسبة فساد كبيرة. حيث كشف السيد رئيس الوزراء الدكتور حيدر العبادي أمام البرلمان في جلسته بتأريخ ٣٠ تشرين الثاني أن هناك نحو ٥٠ ألف من المنتسبين إلى أربع فرق عسكرية هم وهميون وسماهم (الفضائيون) الذين كانت تصرف لهم رواتب دون أن يكون لهم وجود في المؤسسة العسكرية.

٤- تفعيل مصادر الإيرادات غير النفطية لمواجهة مخاطر انخفاض سعر النفط على إعداد الموازنة. والتي تعد المصدر الأساسي في إعداد الموازنات في الدول غير النفطية، كتفعيل النظام الضريبي والرسوم العامة، وذلك من خلال الآتي:

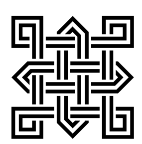
- ضرورة قيام الحكومة العراقية بإصلاحات حقيقية في النظام الضريبي والنهوض به للمستوى الذي يحقق الأهداف المطلوبة منه وفي مقدمتها الهدف التمويلي للموازنة العامة.
- الاعتماد على الإيراد الضريبي كمصدر رئيس في تمويل الموازنة العامة للدولة.
- دراسة إدخال أوعية جديدة ضمن الهيكل الضريبي.
- رفع مستوى الوعي الضريبي وترسيخ كون الضريبة أداة مالية واقتصادية واجتماعية في ثقافة المجتمع والدولة.

٥- كما يتوجب تفعيل جميع السياسات الاقتصادية الحكومية التي يقع عليها تفعيل مصادر الدخل غير النفطية ومن أهم تلك السياسات هي:

- سياسة الادخار.
- سياسة الاستثمار.
- السياسة السعرية.
- السياسة المالية.
- السياسة النقدية.
- السياسة التجارية.

وباستخدام كل أدوات هذه السياسات بشكل كفوء سيساهم في تفعيل مصادر الدخول غير النفطية.

٦- تفعيل دور القطاعات الإنتاجية والخدمية والتي تتضمن القطاعات (الزراعة والصناعة وقطاع الخدمات وقطاع السياحة) للمساهمة بقيم مضافة في النشاط الاقتصادي العراقي.



مصادر الفصل السابع

(١) مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، مفهومها وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، ط١، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، الجامعة المستنصرية بغداد ١٩٩٩.

(٢) د. سهام حسين البصام، سميرة فوزي شهاب، مخاطر وإشكاليات انخفاض أسعار النفط على الموازنة العامة للعراقية وضرورات تفعيل الدخل غير النفطي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة العدد السادس والثلاثون ٢٠١٣.

(٣) وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة موازنات سنوات مختلفة.

(٤) د. أحمد بريهي العلي، سعر النفط في سوقه الدولي بين العرض واستمرار الركود، دراسة مقدمة للحلقة النقاشية التي نظمها بيت الحكمة حول انخفاض أسعار النفط بتأريخ ٢٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ ص٤.

(٥) هيرمان فرانسن، أسواق النفط العالمية وآلياتها، مجلة النفط والتعاون العربي المجلد٣٣ العدد ١٢٣صيف ٢٠٠٧، الورقة مقدمة لمؤتمر الطاقة العربي الثامن ١٤-١٧ مايو عمان/ الأردن ٢٠٠٦ ص١٢٣.

(٦) د. أحمد بريهي العلي، سعر النفط في سوقه الدولي بين العرض واستمرار الركود، مصدر سابق ص٦.

(٧) د. سهام البصام، حسين عبد الرحمن، الضرورات الاستراتيجية لإصلاح القطاع النفطي في العراق ط١، المجموعة الكاملة لبحوث المؤتمر العلمي الثاني، كلية الإدارة والاقتصاد ٢٠١٢.

(٨) تقرير عن انخفاض أسعار النفط.. الأسباب والعواقب،موقع جديد بريس ٢٤ تشرين أول ٢٠١٤ الشبكة المعلوماتية (الإنترنيت)

(٩) راجع موقع:

ara.reuters.com/article/business News/idARACAEA٠Q٠DI٢٠

(١٠) د. أحمد بريهي العلي، سعر النفط في سوقه الدولي بين العرض واستمرار الركود، مصدر سابق ص ١٢.

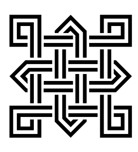
(١١) تقرير عن انخفاض أسعار النفط.. الأسباب والعواقب، موقع جديد بريس ٢٤ تشرين أول ٢٠١٤ الشبكة المعلوماتية (الإنترنيت) مصدر سابق.

(١٢) راجع الموقع على الشبكة المعلوماتية:

www.alkufanews.com/news.php?action=view

(١٣) المصدر أعلاه.

(١٤) تقرير عن انخفاض اسعار النفط.. الأسباب والعواقب، موقع جديد بريس ٢٤ تشرين أول ٢٠١٤ الشبكة المعلوماتية (الإنترنيت) مصدر سابق.







الفصل الثامن

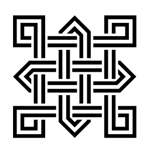
الاستراتيجيات المقترحة لتنمية الاقتصاد العراقي في ظل الريع النفطي

○ المقدمة:

يشهد العراق اليوم تجاذبات وإرهاصات وتناقضات لبلورة سياسة اقتصادية تواكب الظروف الراهنة التي يعيشها العراق. وقادرة على انتشال الاقتصاد العراقي من التدهور في معظم قطاعاته، بما فيها القطاع الاستخراجية الذي يعتمد عليه كلياً في تمويل النفقات العامة للدولة. دون الاستفادة من هذه العوائد في تنمية القطاعات الأخرى. الأمر الذي أدى إلى تشوهات خطيرة في تشكيل النشاط الاقتصادي في العراق، متسببا في مشاكل اقتصادية واجتماعية كبيرة في توزيع الموارد. وتفاقم مشكلات عديدة منها مشكلة البطالة، وزيادة نسب الحرمان في الشعب العراقي، لتصل نسبة الذين يعيشون دون خط الفقر إلى أكثر من ٧ مليون إنسان يشكلون نحو ٢٢% من سكان العراق عام ٢٠١٣. وقد يعود ذلك إلى أسباب كثيرة، في مقدمتها عدم كفاءة السياسات الاقتصادية في استثمار الريع النفطي بما ينمي المستوى المعيشي للمجتمع العراقي. ومما صعب الوقف في ذلك المستوى المنخفض للتنمية، هو تداعيات ظروف الحرب والحصار على الواقع الاجتماعي والاقتصادي، وتوجيه معظم التخصيصات المالية لمعالجات المشاكل الناجمة عن تلك الظروف. ولا زال هذا التوجه قائم حتى وقتنا الحالي، حيث أن الكثير من السياسات الاقتصادية المتخذة يشوبها الإخفاق وعدم قدرتها على تحقيق الأهداف المرسومة لها. وقد يعود ذلك إلى أن فلسفة إدارة الريع النفطي غير واضحة في المرجعيات القانونية والدستورية. مما قاد إلى قيام الدولة باعتماد سياسات تفرضها ظروف كل مرحلة، بعيدا عن التصور المستقبلي مما حال دون تحقيق تنمية حقيقية. رغم أن الدولة عملت على اعتماد نهج جديد

يختلف عما كان عليه قبل عام ٢٠٠٣ من خلال إصدار عدد من التشريعات الاقتصادية المهمة. لكن معظم تلك التشريعات لم يتم تطبيقها على أرض الواقع لتفعيل النشاط التنموي، لأنها جاءت متقاطعة في مضامينها بسبب عدم وجود توجه أو إيدلوجية واضحة لإدارة الاقتصاد العراقي. حيث أن دستور عام ٢٠٠٥ لم يكن واضحا في تحديد توجه الدولة ومنهجها الإيدلوجي في تنمية اقتصادها.

واستمر استخدام العوائد المتحققة عن مبيعات النفط لسد نفقات الدولة، وفي مقدمتها نفقات الأمن والدفاع والرواتب والأجور على حساب الإنفاق على الخدمات العامة. التي هي من أولويات حاجة المجتمع، كخدمات التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية. الأمر الذي يشير إلى قصور الاستراتيجيات المعتمدة في عملية إعادة بناء الاقتصاد العراقي. والعمل على تحريره من الأحادية المتمثلة باعتماده بشكل كلي على الريع النفطي، من خلال تنمية القطاعات الأخرى لتساهم في تكوين الناتج المحلي الإجمالي. والعمل على تشجيع مشاركة القطاع الخاص الوطني، ودعوة الرأسمال الأجنبي لتمويل مشاريع ذات أولوية في بناء مرتكزات الاقتصاد العراقي.



المبحث الأول

الواقع الاقتصادي والدولة الريعية في العراق

➢ أولاً: ملامح عن واقع الاقتصاد العراقي:

كان التصور القائم لدى معظم السياسيين وعموم الناس أن العوائد النفطية الوفيرة، لاسيما بعد اتفاقيات النفط الجديدة (عقود التراخيص)، التي ستعمل على زيادة الإنتاج إلى نحو ١٢ مليون برميل يومياً بحلول عام ٢٠١٦ حسب تلك العقود، كافية لأحداث الزيادات المطلوبة في النمو الاقتصادي. وتحسين مستويات المعيشة للشعب العراقي. وهذا الكلام قد لا يكون صحيحاً ما لم يتحقق ذلك الإنتاج وتستثمر عوائده بشكل كفوء يؤدي إلى تنمية حقيقية للقطاعات الاقتصادية، وفي مقدمتها قطاعي الصناعة والزراعة بما يواكب التقدم الذي أحرز في هذا المجال عالميا. إضافة إلى تنمية قطاع الخدمات بما يؤمن متطلبات المجتمع ويحقق رفاهيته.

ولتحقيق ذلك لابد من اعتماد استراتيجيات لمواجهة التحديات التي تواجه عملية النهوض بالاقتصاد العراقي. ومن هذه التحديات وجود تشوهات في داخل القطاعات الاقتصادية المختلفة وفي بنية الاقتصاد على وجه العموم. إضافة إلى قصور أساسيات السوق الحر المتمثلة في تدهور البنية الأساسية المادية، وتواضع النظام المصرفي ونقص العمالة الماهرة ووجود المعوقات الإدارية والقانونية. وبالتالي إن توفر العوائد المتحققة من الصادرات النفطية هي غير كافية ما لم يتم تبني إستراتيجية وطنية تسعى إلى معالجة كل التشوهات في الاقتصاد العراقي.

لكن الصورة الحالية للواقع الاقتصادي في العراق يمكن توصيفها بالنقاط الآتية:

١- بطالة مرتفعة وانخفاض في معدلات الدخول لشرائح واسعة من المجتمع وانخفاض الاستثمار ومحدودية الصادرات غير النفطية. والاعتماد الكلي للإنفاق الحكومي على الإيرادات النفطية والاعتماد على الاستيراد في تلبية معظم احتياجات المجتمع.

٢- حقق الناتج المحلي الإجمالي نمو، حسب تقديرات البنك الدولي، خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٩ نموا بلغ نحو ٤,٦%. إلا أن هذا النمو يعود في معظمه إلى الزيادات المتحققة في الإنتاج النفطي، حيث إن بقية القطاعات لم تحقق نمو بل بعض منها تراجع عما كان عليه قبل عام ٢٠٠٣ بسبب الأوضاع غير المستقرة الناجمة عن الاحتلال وتداعياته على الوضع السياسي والاقتصادي[١].

٣- خلفت الدخول العالية لبعض أفراد المجتمع، لاسيما من موظفي الدولة، تباين كبير في المجتمع العراقي، تمثل ذلك التباين بين طبقة صغيرة من كبار الأغنياء وبين طبقة واسعة من ذوي الدخول المنخفضة، مما ولد شعور نفسي بعدم الرضا على السياسات الجديدة في تخصيص الثروة.

٤- بلغ مجموع الإنفاق الحكومي (الجاري والاستثماري) حسب البيانات الموثقة لدى مجلس الرقابة الدولي للعراق (IAMB) خلال الفترة من (آذار ٢٠٠٣ إلى شهر تموز ٢٠٠٩) بمقدار ١٧٨,٢٧٦ مليار دولار. في حين بلغت الإيرادات النفطية خلال نفس الفترة نحو ١٦٩,٤٧٢ مليار[٢]. وشكلت الواردات النفطية المشار إليها نحو ٩٠,٥٨% مجموع

الإيرادات العامة للفترة ذاتها. مما يشير إلى صورة الاعتماد الكلي على العائدات النفطية في تمويل الموازنات الحكومية. إلا أن هذه الأرقام قد تكون غير دقيقة، حيث بلغت الموازنات الحكومية خلال السنوات ٢٠٠٦/٢٠١٠ فقط بنحو ٢٨٠ مليار دولار(٣).

٥- بلغت الاحتياطات المالية من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي ايلول٢٠٠٩ نحو ٤٩,٥٣٠ مليار دولار. ونحو ٢,٦٩٢ مليار دولار من الذهب وحقوق الخاصة(٤). وقد حاولت الحكومة في عام ٢٠٠٩ الطلب من البنك المركزي سد العجز في ميزانيتها السنوية من ذلك الاحتياطي. إلا أن البنك رفض فكرة الاعتماد على الاحتياطي في تمويل العجز.

٦- تعتمد الدولة في تطبيق سياساتها الاقتصادية على الموازنات السنوية، التي تتضمن فقرات التمويل الحكومي والعام إضافة إلى برامج الاستثمارات العامة. وتهدف هذه الموازنات إلى تقليل الدور الاقتصادي للدولة لصالح القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي. إلا أن ما يؤخذ على هذه الموازنات أن الإنفاق العام (الإنفاق التشغيلي) قد شكل نحو ٨٠% من الموازنات السنوية، أي أن أربعة أخماس الميزانية السنوية تتمثل بالرواتب والأجور والحماية الاجتماعية. في حين المنهاج الاستثماري لا يمثل سوى خمس تلك الموازنات، ويذهب معظمه لإصلاح وتأهيل مؤسسات الطاقة الكهربائية والنفط(٥).

٧- لم تكن السياسة المالية التي تشجع الإنفاق غير المنتج، بحجة التوسع في النشاط الاقتصادي وزيادة التشغيل موفقة، نظراً لكون الاقتصاد العراقي يعاني من عجز كامل في قدرته على زيادة العرض لتلبية الزيادة في الطلب. وبالتالي فأن أية زيادة في الطلب تتجه نحو زيادة الاستيراد.

٨- كما إن السياسة النقدية التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار في قيمة العملة ومكافحة التضخم لم تتمكن من تحفيز الاستثمار بفعل تخفيض سعر الفائدة نظرا لما يشكله الإنفاق العام من نسبة كبيرة.

٩- ولا ننسى أن الفساد المالي والإداري كان سبباً أساسياً في عدم تحقيق نمو اقتصادي ملموس. حيث أن الفساد المالي قد أدى إلى تدني في مستويات تنفيذ البرامج التي نفذتها الحكومة، وبالتالي فشل في عملية تحقيق نمو اقتصادي.

مما يلاحظ على السياسة الاقتصادية للعراق بعد عام ٢٠٠٣، هي افتقارها إلى الوضوح في الأهداف. حيث كانت معظم القرارات الاقتصادية المتخذة خلال السنوات السبعة الماضية عبارة عن ردود أفعال للظروف الأمنية غير المستقرة. ولم تتمكن الدولة من تحقيق أي مستوى في النمو الاقتصادي، رغم قيامها بسن بعض التشريعات لتشجيع القطاع الخاص المحلي والأجنبي، وتحقيق دور فاعل للقطاع الخاص. من خلال المشاركة بالاستثمارات التي يحتاجها العراق في معظم الأنشطة، لاسيما في البنى التحتية. كما أن الدولة لم تتمكن من دعم قطاعها العام في تنشيط فعالياته بزيادة الطاقات الإنتاجية لعدد كبير من المشروعات الصناعية، بل تراجعت تلك المشروعات عن قدراتها الإنتاجية التي كانت عليها قبل عام ٢٠٠٣.

وكان لغياب الفلسفة الاقتصادية الواضحة في إدارة الاقتصاد العراقي سببا في جعل السياسات المعتمدة متناقضة ومتقاطعة فيما بينها. إذ نجد رغم أن المعلن هو التوجه نحو اقتصاد السوق وتحجيم دور الدولة، إلا أن القرارات الاقتصادية المتخذة كانت عكس ذلك. وهذا ما نجده في زيادة ملاك الدولة

بنسبة أكثر من ٢٢% عما كان عليه قبل ٢٠٠٣[٦] مما فاقم في تضخم هذا الملاك وترهله إلى درجة أن البطالة المقنعة في ملاك الدولة بلغت نسب عالية.

➢ **ثانياً: الريع النفطي وسياسة الدولة التنموية:**

(أ) الريع النفطي والاختلال في السياسات التنموية:

لقد شهد العراق تناقضات في سياسات الحكومات التي توالت عليه. و لم تتمكن تلك الحكومات من بلورة إستراتيجية اقتصادية لتحرير الاقتصاد العراقي من الأحادية التي عانى منها منذ النصف الثاني من القرن الماضي وحتى يومنا الحاضر. والاستفادة من العوائد المتحققة من الصادرات النفطية في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومنذ عام ١٩٥٨ فقد أُعتمد على سياسات اقتصادية خاطئة في إدارة الاقتصاد العراقي. وشكل الريع النفطي حجر الزاوية في تشكيل سياسة مركزية منفردة تتبع الأهواء والآراء الشخصية أكثر ما كانت تنطلق من الحاجات الفعلية لتحقيق النمو المتوازن في الحياة والاقتصادية. رغم ما كانت الدولة تحاول فيه اعتماد النهج الاشتراكي في سياساتها حيث كان لهذه السياسات تداعياتها على الواقع الاجتماعي والاقتصادي، إذ تم تهميش القطاع الخاص وهيمنة الدولة على مفاصل الحياة بكونها هي المتصرف الوحيد بالريع النفطي، الذي في الغالب لم يتم الاستفادة منه في تنمية الاقتصاد بل إلى تشويه ذلك الاقتصاد من خلال تعطيل أحد أهم قطاعاته ألا وهو القطاع الخاص[٧].

وقد شكل الريع النفطي العامل الأساسي في سياسة الدولة بعد تحول هذا الريع بشكل كامل للحكومة العراقية، عندما قام العراق بتأميم النفط في عام ١٩٧٢. ومنذ ذلك التأريخ فقد تحولت فيه الفلسفة الاقتصادية إلى تبني

قيام دولة المؤسسات العامة، وتدخل الدولة في عمليات الإنتاج والتوزيع. مما أثقل كاهل الدولة في إدارة هذه المؤسسات. وبدلا من تصحيح مساراتها بل زادت من اختلالاتها عندما تحول الريع النفطي في معظمه إلى سداد النفقات العسكرية مطلع الثمانينيات. وبقيت الدولة تتمحور حول ما يمكن تخصيصه من الريع النفطي في تحريك القطاعات الاقتصادية الأخرى التي لم تتمكن الدولة من تنميتها. وكان للحروب التي مر بها العراق والحصار الاقتصادي الذي فرض عليه بعد حرب الخليج الأولى تأثير مباشر على زيادة حدة التشوهات الاجتماعية والاقتصادية، لاسيما خلال فترة الحصار الذي استمر أكثر من ثلاثة عشر سنة، بسبب توقف الريع النفطي وعجز الدولة الالتزام بتقديم الخدمات بالمستوى التي كانت عليه قبل الحصار. وبالتالي ساهمت ظروف الحصار في عجز المؤسسات الإنتاجية والخدمية في الاستمرار بعملها بشكل صحيح مما زاد من الحرمان والتشوه في المستوى القيمي للمجتمع العراقي.

(ب) الريع النفطي وقوة الدولة:

لقد شكل النفط قوة الدولة العراقية على مختلف حكوماتها السابقة. وقد اعتمدت تلك الحكومات على العوائد المتحققة من الصادرات النفطية اعتماد كليا في سداد معظم نفقاتها. مما يشير إلى أن التجربة العراقية في صياغة الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية كانت على الدوام تعتبر النفط عاملاً استراتيجياً فيها. واليوم نعاني نفس المشكلة، وهو لا زال التصور في إدارة الدولة الاعتماد على النفط بشكل أساسي. ولم يتمكن السياسيون الجدد من تبني إستراتيجية لبناء اقتصاد وطني يكون جزء من توجه جديد في إدارة الاقتصاد العراقي، يعتمد فيه النظام الليبرالي والديمقراطي في إدارة الدولة. وبقيت الإيرادات النفطية تقوم بالدور الرئيسي في بقاء تماسك الدولة بعد عام

٢٠٠٣ سواء بتمويل نفقات تشكيل الأجهزة الأمنية أو الإنفاق العام للدولة المتمثل معظمه بالرواتب والإعانات الاجتماعية. وهكذا كان للعوائد النفطية دوراً أساسيا في استمرار الدولة بمؤسساتها، معتمدة في الحصول على هذه العوائد من تصدير ما يقارب ٢,٤٠٠ مليون برميل يومياً. لكن ما يؤسف له أن جميع العوائد المتحققة من تصدير النفط يستخدم معظمه في إدارة الدولة لنشاطها الاعتيادي، أما ما يخصص للاستثمار لم يكن إلا بحدود خمس تلك الإيرادات أو أقل من ذلك(٨). وعليه لم يكن للنفط خلال الأعوام العشر السابقة دور فاعل في تنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى. ولم يكن لعوائده دور واضح في تحقيق استثمارات يحتاجها المجتمع العراقي، إلا في مشروعات لا تتجاوز بناء بعض المدارس والمستوصفات وتبليط بعض الأرصفة والشوارع. مما أدى إلى اختلالات أكبر بين القطاعات الاقتصادية.

وكان الاعتماد على العوائد النفطية أساس في رسم سياسة الدولة وبرامجها السنوية، وباتت الدعوة إلى تأهيل المنشئات النفطية وزيادة الإنتاج هو المتصدر في تصريحات الساسة والمسئولين الرسميين، لمواجهة الاحتياجات المتزايدة من الموارد المالية، لإعادة الاقتصاد العراقي إلى نشاطه السابق. وتباينت هذه الدعوات في طريقة زيادة الإنتاج النفطي فمنها ما ذهب إلى خصصه الصناعة النفطية ودعوة الشركات الأجنبية لاستثمار الحقول النفطية وتطويرها. والآخر دعا إلى تأهيل المنشئات النفطية من قبل القطاع العام الذي يتملك تجربة وخبرة طويلة في الصناعة النفطية. وقد اعتمدت الدولة الرأي الأول، المتمثل بالاستعانة بالشركات الأجنبية لتطوير الحقول النفطية العاملة، كسياسة جديدة لزيادة الإنتاجية من النفط الخام. إلا أن من الملاحظ على كل هذه الدعوات أنها لم تتناول المسألة من وجهة العلاقة بين الانتفاع بالإيرادات

النفطية، وبين ما يمكن أن يتحقق من نمو اقتصادي عن طريق تبني إستراتيجية واضحة للسياسات الاقتصادية الكلية. حيث من المتوقع زيادة الطاقات الإنتاجية من النفط إلى معدلات تتجاوز ١٠ مليون برميل بحلول عام ٢٠١٦، وذلك وفق عقود التراخيص النفطية التي وقعتها الدولة عام ٢٠١٠. إلا أن الوقائع تشير إلى صعوبة الوصول إلى هذا الرقم، بسبب عدم قدرة البنى التحتية للقطاع النفطي، المتمثلة بمنظومات النقل والخزن، على الاستجابة لهذا الحجم من الإنتاج. مما قد يجعل العراق يساهم، إذا ما تحقق هذا الحجم من الإنتاج، بتلبية نحو ٩,٤% من الطلب العالمي[٩]. محققا بذلك عوائد مالية كبيرة. وقد تذهب في إنفاق غير مجدي ما لم يتم التخطيط لاستثمار هذه العوائد بشكل مدروس ومبرمج. الأمر الذي يتطلب من الدولة تبني إستراتيجية طويلة الأمد تهدف إلى تنمية الواقع الاقتصادي والاجتماعي في العراق. وأن تكون برامجها منسجمة مع حجم العوائد المتحققة سنوياً من تصدير النفط لتصحيح الاختلال الذي عان منه الاقتصاد العراقي منذ أكثر من ثلاثة عقود مضت.

- **ثالثاً: فلسفة الدولة في إدارة الاقتصاد العراقي**

(أ) التوجهات في إدارة الاقتصاد الوطني:

من المعروف إن التوجه في إدارة الاقتصاد الوطني لأية دولة يتحدد في ضوء إستراتيجية واضحة تنص عليها الدساتير المنظمة للعمل فالتوجه الاقتصادي للدول الرأسمالية تتبنى الفكر الاقتصادي الليبرالي في إدارة اقتصادها معتمده في ذلك على طبيعة الفكر الاقتصادي الرأسمالي. ورغم ما يكون عليه الاقتصاد الرأسمالي من حرية واسعة لحركة النشاط الاقتصادي، إلا أن بعض الدول الرأسمالية نجدها تميل إلى تخطيط اقتصادها. وهذا ما نجده في فرنسا التي

تعتمد على التخطيط لضمان نجاح سياستها في تحقيق النمو الاقتصادي وبالتالي تحقيق الرفاهية للشعب الفرنسي(١٠).

أما في الأنظمة الاشتراكية، فأن الدساتير الخاصة بتلك الدول تؤكد اعتماد الفكر الاشتراكي، المتمثل بالتخطيط المركزي الموجه لكافة الفعاليات الاقتصادية وتخصيص الموارد في طريقة إدارة اقتصاداتها.

وأما الدول العربية فقد حاولت في بداية تشكيل نظمها السياسية الحديثة، إن تتبنى النهج الاشتراكي في إدارة مواردها الاقتصادية. وذلك من خلال التخطيط المركزي متأثرة بتجربة الدول الاشتراكية، وكرد فعل لما عاشه المجتمع العربي من قهر وحرمان طيلة قرون من الاستبداد والتسلط. إلا أن هذه الاستراتيجية لم تنجح في تحقيق النمو الاقتصادي والرفاهية المنشودة لأبناء الشعب العربي، وأضاعت الدول العربية فرصاً مهمة ووقتاً طويلاً دون إن تبني اقتصادها بالشكل المنصوص عليه في دساتيرها. مما حدا بها إن تتبنى منهجاً جديداً في التحول إلى التخطيط اللامركزي لكثير من الأنشطة في بعض الدول، وأخرى لا زالت تحتفظ بالنوعين من الإدارات لاقتصادها، فهناك قطاع عام وآخر خاص يتفاعل الاثنان مع بعضهما لتحقيق النمو والتطور.

(ب) إدارة النشاط الاقتصادي في الدستور العراقي الجديد

حاولت الدولة في العراق شأنها، شأن بقية الدول العربية، خلال النصف الثاني من القرن العشرين انتهاج إستراتيجية موجهة مركزياً لاقتصادها. حيث أشار الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠ إلى التخطيط المركزي الموجه لمعظم القطاعات الاقتصادية بهدف إقامة النظام الاشتراكي. وأكد الدستور المذكور على أن الدولة تتبنى دعم وتشجيع جميع إشكال التعاون في الإنتاج والتوزيع

والاستهلاك[11]. وبذلك لم يهتم الدستور كثيراً بالحقوق الفردية في مزاولة الأنشطة الاقتصادية وتشجيعها وان كان الدستور المذكور قد احترم الملكية الفردية كأساس لطبيعة الملكية وفقاً للإرث الحضاري والديني في المجتمع.

إلا أن رغم أهمية تلك الاستراتيجية التي كان الهدف منها تحقيق الرفاهية والعدالة الاجتماعية لكافة أفراد المجتمع، لم تنجح في ذلك نتيجة لتأثير التوجهات السياسية الآنية على القرار الاقتصادي، مما أدى إلى عدم تحقيق الأهداف المتوخاة منها.

وبعد عام ٢٠٠٣، فقد كان للاحتلال تداعيات سلبية على المقومات الأساسية للاقتصاد العراقي، مما زاد من حرمان الفرد العراقي، نتيجة عدم قدرته على تلبية الكثير من متطلباته الحياتية المعيشية والاقتصادية. إذ بات من الصعوبة لكثير من الأفراد، لاسيما في المحافظات التي شهدت عنفا متواصلا، من القيام بأي نشاط اقتصادي يحقق له الحياة الكريمة. نتيجة لانعدام الأمن ومستلزمات العمل وفي مقدمتها توفر الطاقة والوقود وشل وتدمير البنى التحتية نتيجة للعمليات العسكرية المستمرة منذ ذلك التاريخ وحتى اليوم.

وكان على السياسيين ومسؤولي الدولة أن يعوا أن أهم مقومات نجاح إقامة دولة حديثة لا بد أن تستند إلى قواعد اقتصادية متينة. وهذه القواعد تحتاج إلى منظومة إدارية متقدمة ومنضبطة لإدارة جميع أوجه الحياة لا سيما في المجال الاقتصادي. وفي مقدمة هذه المنظومة هي وضوح الفلسفة الاقتصادية في المرجعيات الدستورية.

ورغم تفهم واضعي الدستور الجديد لعام ٢٠٠٥ لهذه الحقيقة، إلا أن هذا الدستور قد أشار إلى أهمية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد، لكنه لم يشير بوضوح إلى فلسفة الدولة في إدارة اقتصادها. سوى الإشارة إلى بعض

المواد التي قد لا تعطي للمخطط أو المتابع ما هو المنهج المطلوب في إدارة الاقتصاد الوطني. حيث أشارت المادة (٢٥) في الدستور (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي على وفق أسس حديثة تضمن استثمار كامل موارده) مما يلاحظ على هذه المادة إنها جاءت بصيغة اللفظ العمومي، إذ لم توضح المادة المذكورة ما هي الأسس الحديثة. وأي إستراتيجية يمكن إن تعتمد في إدارة الاقتصاد العراقي. وأن ما يعتبر حديثاً اليوم يصبح قديماً بعد عقد من الزمن. لذلك كان ينبغي أن يشير الدستور بشكل واضح إلى الفلسفة التي تنتهجها الدولة في إدارة الاقتصاد. والإستراتيجية المطلوبة في تنمية وتطوير الاقتصاد العراقي بما يحقق النمو والرفاهية للمجتمع.

كما أن الدستور لم يوضح كيفية تنمية الموارد الاقتصادية وكيفية تحقيق التنمية الاقتصادية، سوى ما أشارت إليه المادة ٢٦ من الدستور والتي تنص على أن الدولة تشجع الاستثمار في القطاعات المختلفة[١٢].

من ذلك تجد أن الدستور قد اهتم بتوزيع الموارد أكثر من اهتمامه بتنميتها. حيث أن تنمية الموارد تحتاج إلى استراتيجيات وبرامج جادة ومعقدة، قد يصعب تحقيقها. لكن توزيع الموارد وإنفاقها دون إستراتيجية تتلاءم مع الموارد المتحققة، قد يؤدي إلى تبديد تلك الموارد دون أن تساهم في تحقيق الرفاهية والتقدم للمجتمع، عليه يصبح هذا الإنفاق غير ذي جدوى كما حصل خلال السنوات الماضية.

➢رابعاً: السياسات الجديدة في استثمار الثروة النفطية (عقود التراخيص)

لقد تباينت الرؤى حول السياسة الجديدة التي اعتمدتها وزارة النفط في استثمار الحقول النفطية، وأن غاب عن هذه الرؤى الاستناد إلى تقدير المنافع والتكاليف المالية والاقتصادية بقدر ما كانت ترتكز على الجوانب السياسية

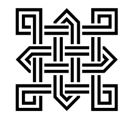
والثقافة الاجتماعية. وكل الجدل الدائر هو حول القناعة بقبول عودة الشركات الأجنبية للاستثمار في النفط العراقي أم لا. فالسياسة الجديدة تمثلت بقيام وزارة النفط بإعداد جولات للمنافسة على قبول العقود التي نظمتها الوزارة وأعلنت فيها شروط الفوز بتلك العقود، لاستثمار الحقول النفطية. وكان من بين أبرز بنود هذه العقود هو السقف الزمني المطلوب لزيادة الطاقة الإنتاجية لكل حقل، مع تحديد أجور خدمة على كل برميل ينتج من النفط الخام.

وقد أثار توقيع هذه العقود الكثير من الجدل السياسي والاقتصادي والقانوني حول عدم شرعية تلك العقود لعدم مصادقة البرلمان عليها ومنهم من ذهب إلى أن هذه العقود ستؤدي إلى ارتهان الثروة النفطية بيد الشركات الأجنبية والخضوع لسياساتها. مما شكك في أن عملية إحالة تلك العقود إلى عدم جدية الحكومة بالاهتمام بالمؤسسات النفطية الوطنية التي لها تجربة طويلة، وقدرتها على تطوير الحقول النفطية. لاسيما إن الحقول التي تم التعاقد عليها هي عقود منتجة ومعروفة من قبل الملاكات الفنية الوطنية.

أما الرأي الآخر لا يرى في العقود أي جانب غير شرعي ويصفها بأنها أفضل وسيلة لتطوير صناعتنا النفطية خاصة بعد أن فقدت هذه الصناعة الكثير من المقومات والقدرات الفنية والإدارية بسبب تقادم منشئاتها وتخلف أجهزتها ومعداتها. وأن هذه العقود هي عقود خدمة وليس عقود احتكار للاستثمار(١٣). إلا أن الواقع يشير رغم إيجابيات هذه العقود في سرعة زيادة الطاقة الإنتاجية، إلا أنها عقود طويلة الأمد لا يمكن للحكومة العراقية إجراء أو تعديل أو إلغاء بعض بنودها. وقد يحمل العراق غرامات مالية فيما إذا لم يتم الالتزام بها من قبل الجانب العراقي. الأمر الذي لا يترك للحكومة العراقية حرية النظر بتلك العقود إذا ما حدثت متغيرات على الواقع الاقتصادي

والإنتاجي لتلك العقود.

ولقد أثارت وتثير السياسة النفطية الجديدة (سياسة العمل بعقود التراخيص) الكثير من الأسئلة من قبل العديد من المهتمين والمراقبين حول طبيعة هذه العقود، وهل الهدف منها هو زيادة الإنتاج؟ وهل هناك حاجة ملحة فعلاً لزيادة الإنتاج إلى أكثر من أربعة أضعاف خلال عقد من الزمن؟ وهل منظومة الخزن والنقل الوطنية قادرة على تصدير تلك الكميات الكبيرة من النفط العراقي، التي ستشكل بحلول عام ٢٠١٦ نحو ٣٠% من صادرات منظمة الأوبك؟ فيما إذا تمكنت العقود بزيادة الإنتاج إلى السقف المحدد فيها. وهل العراق يمتلك القدرات الفنية لاستيعاب الموارد المالية الكبيرة المتحققة عن هذه الزيادة في الإنتاج، وقادر على استثمارها بشكل يحقق التطور للقطاعات الاقتصادية ويحرر الاقتصاد من الأحادية؟ إن الإجابة على هذه التساؤلات تحتاج الكثير من فهم الواقع الاجتماعي والاقتصادي والاحتياجات المطلوبة لتنمية هذا الواقع. وفي ضوء هذا الفهم يجب رسم السياسات والبرامج القادرة على استثمار الموارد المتحققة. كما يجب أن نفهم أن زيادة الإنتاج بهذه الكميات الكبيرة ستضع العراق على عتبة تحول كبير في حجم الصادرات التي تتطلب اعتماد إستراتيجية على مستوى الاقتصاد الكلي وإستراتيجية على مستوى القطاع النفطي، تكون كلتا الإستراتيجيتين مكملة إحداهما للأخرى وأن تتسم كلتا الإستراتيجيتين بالوضوح والدقة في الأهداف وأن تكون برامجها منسجمة مع الواقع، من أجل إنجاح أهداف السياسات النفطية الجديدة المتمثلة بمضاعفة الإنتاج.



المبحث الثاني

الاستراتيجيات التنموية المقترحة في ظل الريع النفطي

➢ أولاً: السياسات الاقتصادية المعتمدة والأخطاء الناجمة عنها:

خلال السنوات العشر التي أعقبت عام ٢٠٠٣، تم اعتماد عدد من السياسات والبرامج لتنظيم النشاط الاقتصادي. لكن هذه السياسات لم تكن موفقة في إحداث أية نسبة من النمو في القطاعات الاقتصادية بل العكس حصل تراجع في نمو بعضها لاسيما في المجال السلعي والخدمي. وظل القطاع الاستخراجي هو المتقدم على بقية القطاعات. وذهبت التخصيصات المالية دون أن تحقق الأهداف المطلوبة، مما زاد من تفاقم الوضع الخدمي والمعاشي لشريحة كبيرة من المجتمع العراقي. وفيما يأتي إيجاز لبعض السياسات وما آلت إليه من تراجع:

١- ليس هناك رؤية واضحة لدى الحكومات المتعاقبة حول الأهداف الاقتصادية للعراق بعد عام ٢٠٠٣. وقد يعزى ذلك إلى عدم وجود تصورات واضحة لدى السياسيين سواء المشاركين في تشكيل تلك الحكومات أو اللذين ساهموا بكتابة الدستور. إذ أن عدم إشارة الدستور إلى الفلسفة الاقتصادية المطلوبة في توجيه الموارد الاقتصادية، قد أدى إلى غياب المرجعية الدستورية للسياسات والبرامج التي تعتمدها الدولة. وهذا ما نجده من تناقض في كثير من القوانين والتعليمات التي تم إصدارها لتفعيل الاقتصاد العراقي. كما هو في قوانين (الاستثمار والشركات والضريبة)، حيث هناك تقاطعات بين تلك القوانين رغم إنها تنظم نشاط اقتصادي محدد وهو الاستثمار. وقد كان التوجه المعلن من قبل الكثير من السياسيين هو تحجيم دور الدولة في مجال الإنتاج والتوزيع وحصرها

في تقديم بعض الخدمات الأساسية إلا أن الإجراءات التي اتخذت كانت ضد ذلك التوجه، حيث نجد أن الدولة قامت بتضخيم ملاكها الوظيفي إلى مستويات كبيرة. مما حول الدولة إلى أكبر جهاز إداري يعاني من بطالة واضحة. وأثقل هذا الجهاز الموازنات السنوية مبالغ كبيرة شكلت نحو ٨٠٪ من مجموع تخصيصات تلك الموازنات.

٢- تم إصدار عدد من القوانين المهمة منها قانون الاستثمار، إلا أن هذه القوانين كانت غير فعالة وغير متجانسة. ورغم أن تلك القوانين كان الهدف منها تشجيع القطاع الخاص، إلا إنها لم تكن تستند إلى بيئة استثمارية ملاءمة لتحقق النجاح في جذب الاستثمار الخاص.

٣- كما أن السياسة المالية التي تشجع على الإنفاق العام بهدف توسيع النشاط الاقتصادي وزيادة التشغيل. واعتماد سياسة نقدية ثابتة، لم تكونا مجدية في تحقيق النمو الاقتصادية. حيث أن هاتين السياستين كانتا غير متناسقتين وتتقطعان في بعض البرامج. لاسيما في عملية السيطرة على التضخم. إذ أن الإنفاق العام المفرط يزيد من الطلب وبالتالي زيادة المستويات العامة للأسعار. في حين تحاول السياسة المالية المحافظة على سعر صرف ثابت عن طريق بيع العملات الأجنبية (الدولار) عن طريق المزادات اليومية.

٤- إن الزيادة المتحققة في العوائد النفطية، لاسيما عندما ارتفعت أسعار النفط إلى معدلات غير مسبوقة في عام ٢٠٠٨، والتي مولت موازنات كبيرة في تخصيصاتها، إلا أنه لم يتم الاستفادة من تلك العوائد المالية الكبيرة واستثمارها في تحقيق التنمية، بل تم تحويل الفائض من الموازنات السنوية إلى الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية. الأمر الذي يعكس عدم قدرة ومرونة النشاط الاقتصادي من استيعاب العوائد المالية المتحققة[١٤].

٥- وقد تخبطت السياسة الاقتصادية فيما بين الالتزام بشروط صندوق النقد الدولي بالتحرر الكامل والسريع، وبين الاحتياجات التي تمليها الظروف غير المستقرة من قيام الدولة بتقديم الدعم لأفراد المجتمع، لاسيما في مجال الغذاء. حيث قامت الدولة برفع الدعم عن الوقود وأبقت على دعم البطاقة التموينية. وهنا لم تتمكن الدولة من اعتماد سياسة تحرر تدريجية تأخذ بنظر الاعتبار الظروف الحالية وخاصة أن العراق يمتلك احتياطي نقدي جيد يمكنه من اعتماد التحرير التدريجي[١٥].

٦- إن الإسراع بتوقيع عقود التراخيص البترولية دون أن يتم تهيئة البنى التحتية للزيادة الكبيرة المتوقعة في الإنتاج خلال السنوات القليلة القادمة سيؤدي إلى مشكلات فنية واقتصادية في عملية الخزن والتصدير، الأمر الذي يتطلب اعتماد سياسة في مجال النفط تتناسب والتطور المتوقع بالإنتاج.

٧- لقد كان للإنفاق العام الكبير وغير المنظم خلال الأعوام الثمانية السابقة، والممول من العوائد المالية النفطية، دور في تفاقم وانتشار الفساد المالي والإداري. وزاد من تدهور أخلاقيات العمل في المؤسسات العامة، إلى الدرجة التي أصبح فيها الفساد المالي سلوك اجتماعي حسب وصف وزير التخطيط الأسبق السيد (علي بابان)[١٦]. مما قوض أية محاولة للنهوض بالواقع الخدمي.

➢ **ثانياً: الإطار العام للاستراتيجيات المقترحة لإدارة الاقتصاد:**

إن بناء إستراتيجية اقتصادية فعالة في العراق في ظل هيمنة قطاع النفط على مجمل القطاعات الأخرى، يتطلب توفر شرطين الأول فهم الواقع الاقتصادي الراهن، أي فهم ديناميكية الاقتصاد الريعي للعراق. والثاني توفر الإرادة السياسية بالالتزام بأهداف الاستراتيجية المستقبلية للدولة. وفي حالة عدم توفر هاذين

الشرطين يصبح الحديث عن تنمية اقتصادية يتم من خلالها معالجة المشكلات والاختناقات كلام غير مجدي ويبقى الوضع على ما هو عليه رغم التخصيصات المالية الكبيرة المرصودة في موازنات الحكومة. وما يؤسف له أن الوقائع تشير إلى عدم وضوح الرؤى والتصورات حول فهم ومعرفة الواقع وما هي الاستراتيجية الاقتصادية المطلوبة لتغيير هذا الواقع، فلا زالت النظرة إلى الاهتمام بزيادة الطاقات الإنتاج من النفط الخام هو لزيادة العوائد المتحققة لسد نفقات الدولة العامة، دون الاهتمام بكيفية استثمار هذه العوائد لتحقيق التنمية.

(أ) ضرورة وضوح فلسفة إدارة الاقتصاد في المرجعيات الدستورية:

قبل رسم أية إستراتيجية يجب أن يكون هناك تصور واضح حول الفلسفة والنهج المراد فيه إدارة الاقتصاد في المرجعية الدستورية. ونظراً لعدم وضوح هذه الفلسفة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الأمر الذي يتطلب فيه تعديل الدستور، لتكن الإشارة واضحة إلى التصور الفلسفي لإدارة النشاط الاقتصادي، وطبيعة الإيدلوجية المستند إليها هذا التصور. على أن تكون هذه الفلسفة متناغمة مع ظروف المجتمع والثقافة التي سار عليها في فهمه بكيفية إدارة النشاط الاقتصادي في ظل الريع النفطي المتحقق على أن تحرر هذه الفلسفة الاقتصاد من هيمنة الدولة على كامل الحياة الاقتصادية. وذلك من خلال تعديل المادة (٢٥) من الدستور لتشير بوضوح إلى التزام الدولة بتطوير اقتصادها على أسس حديثة تنهج التخطيط اللامركزي لاستثمار الموارد الاقتصادية، مع العمل على تشجيع ودعم القطاع الخاص للمشاركة الفاعلة في النشاط الاقتصادي.

(ب) الاستراتيجية المقترحة لإصلاح الموازنات السنوية:

١- ضرورة إعادة هيكلة الدعم الحكومي في الموازنة العامة والتحول تدريجياً من الدعم الاستهلاكي إلى الدعم الإنتاجي. من خلال تخصيص نسب

أكبر للمشروعات الاستثمارية العامة.

٢- الحد من الرواتب والأجور لاسيما رواتب الفئات الخاصة من موظفي ومسئولي الدولة التي أصبحت تشكل نسب كبيرة من تخصيصات الموازنات السنوية. مع العمل على تشجيع الادخار لهذه الشريحة لتمويل العجز بالموازنة من خلال إصدار حوالات الخزينة وإصدار سندات حكومية بفوائد مشجعة.

٣- يجب أن يُعتمد في إعداد الموازنات السنوية على قاعدة النمو السنوي، وأن تأخذ سنة ٢٠١٠ كسنة أساس مثلاً، وبمعدل نمو لا يتجاوز ٨%. وعدم الاعتماد فقط على العوائد النفطية كأساس في إعداد الموازنات السنوية. وفي حالة الظروف الطارئة يتم إعداد موازنة طوارئ.

(ج) الاستراتيجية المقترحة لإصلاح برامج النمو الاقتصادي:

١- إن عملية النجاح في تحقيق النمو هو تحويل الاحتياجات والأهداف إلى برامج مستندة في إعدادها على التنسيق بين المستويات المختلفة (المركز، الأقاليم، المحافظات). حيث أن المشاركة الواسعة في صياغة برامج التنمية يساهم في نجاح تلك البرامج لتفادي التداخل والتقاطع بين تلك المستويات في الإعداد والتنفيذ.

٢- العودة إلى الدعم المباشر للقطاعات السلعية والخدمية خلال مرحلة السنوات الخمسة القادمة لحين إعادة النشاط لتلك القطاعات مع العمل على تشجيع ودعم القطاع الخاص للمشاركة الفاعلية في هذه القطاعات.

٣- العمل بالضوابط التي تساعد على الحد من عملية الإغراق لحماية الإنتاج المحلي من السلع والخدمات لاسيما في المجال الزراعي والصناعي.

(د) الاستراتيجية في مجال تشجيع القطاع الخاص:

١- استكمال منظومة القوانين والضوابط التي تشجع مشاركة القطاع الخاص المحلي والأجنبي لتحقيق المشاركة الفاعلة في النشاط الاقتصادي.

٢- نشر ثقافة أن الدولة ليست بديلة عن القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي والاجتماعي. بقدر ما تكون فيه الدولة موجه وداعمة وليست حاضنة. فالقطاع الخاص له القدرة على قيادة النشاط الاقتصادي وان رؤيته دقيقة وسريعة في مجال تحقيق النمو الاقتصادي.

٣- تشجيع القطاع الخاص على العمل بمبدأ المشاركة مع القطاع العام وعدم الاعتماد على فكرة الدعم المستمر من قبل الدولة.

(هـــ) الاستراتيجية المقترحة لدعم القطاع الزراعي:

١- التحول من الدعم الكامل لأسعار الشراء، لاسيما بالنسبة لمحاصيل الحبوب، إلى دعم عمليات الإنتاج. من خلال دعم مستلزمات الإنتاج بالوسائل والتكنولوجية الحديثة التي تفتقر إليها الزراعة العراقية.

٢- تطوير إمكانيات صغار المزارعين والمنتجين من خلال تأسيس صندوق تمويل صغار المزارعين، يقدم القروض الميسرة ويكون مشاركاً في عمليات التسويق والخدمات الإنتاجية.

٣- العمل على تشجيع الصناعات الحرفية الزراعية والصناعية من أجل امتصاص البطالة بين الشباب، وتوسيع قاعدة الإنتاج في الأمد القصير كون تلك الصناعات لا تتطلب رأسمال كبير.

٤- العمل على تنفيذ منظومة البنى التحتية في الريف العراقي من خلال تبليط وتعبيد الطرق، وبناء المخازن الاعتيادية والمبردة، واستكمال كهربة الريف ومده بالمياه الصالحة للشرب.

٥- تطوير المنافذ التسويقية للمحاصيل الزراعية (علاوي البيع بالجملة) بتزويدها بوسائل نقل وحفظ المحاصيل من التلف لضمان حقوق المنتجين الزراعيين.

٦- تحقيق الأمن الغذائي الوطني بزيادة إنتاج محاصيل الحبوب من خلال الحوافز التشجيعية في مجال الإنتاج والتسويق. واستمرار الدولة بشراء تلك المحاصيل بأسعار مشجعة.

(و) الاستراتيجية المقترحة في المجال الصناعي:

١- العمل على تأهيل الشركات الصناعية العامة التي يثبت جدواها الاقتصادي والاجتماعي وإعادتها إلى كامل تشغيلها. للحفاظ على هذه الشركات التي توظف أعداد كبيرة من القوى العاملة.

٢- دعوة القطاع الخاص للمشاركة في إعادة تأهيل بعض الشركات العامة كمرحلة أولى لحين خصخصتها.

٣- دعم الصناعات الصغيرة والمتوسطة بإنشاء صناديق داعمة لها، لما لها من دور في الحد من البطالة بين الشباب.

٤- تشجيع الاستثمار الصناعي لاسيما المحلي من خلال تهيئة البنى التحتية التي يحتاجها هذا القطاع من توفير الطاقة وطرق المواصلات. والعمل على تسهيل العمل بقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦.

٥- اعتماد إستراتيجية لتأسيس قاعدة صناعية متينة تستند على أساس الخبرة والتكنولوجيا المتقدمة.

(ز) الاستراتيجيات المقترحة لا صلاح القطاع المالي والمصرفي

١- تفعيل دور المصارف الحكومية الاختصاصية وتحويلها إلى مصارف شاملة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية

٢- تشجيع دمج بعض المصارف الخاصة ذات الرأسمال القليل لتتناسب ومهام المرحلة القادمة في القدرة على فتح الاعتمادات ومنح الائتمانات المطلوبة لتوسيع حركة الاستثمار.

٣- العمل على تشجيع إنشاء صناديق الاستثمار من اجل تجميع أموال المواطنين واستثمارها من قبل مؤسسات استثماريه تتمكن من القيام باستثمارات كبيرة.

(ي) الاستراتيجيات المقترحة في تنمية وتطوير الثروة النفطية

١- بما أن الدستور قد نص على أن الثروة النفطية هي ملك للشعب العراقي، الأمر الذي يتطلب إصدار التشريعات اللازمة لحصر موضوعة رسم سياسات تطوير الثروة النفطية من قبل الحكومة المركزية وبالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات. من أجل تلافي الاختلافات حول صلاحيات توقيع العقود النفطية.

٢- ضرورة إصدار التشريعات المنظمة لاستثمار الثروة النفطية، ومنها قانون النفط والغاز، على يراعي فيها حماية الحقوق الأساسية للشعب العراقي من الاستفادة من هذه الثروة.

٣- العمل على بناء منظومة خزن ونقل تتناسب والإنتاج المتزايد خلال السنوات القادمة نتيجة تنفيذ عقود التراخيص التي وقعتها الحكومة العراقية مع الشركات الأجنبية.

٤- إنشاء مصافي جديدة ذات طاقات إنتاجية تتناسب والطلب المحلي على مشتقات النفط من البانزين والكاز وزيوت المحركات.

٥- تشجيع القطاع الخاص المحلي للمشاركة في عقود الخدمة في القطاع النفطي بما يعزز الاستفادة من الموارد البشرية الفنية في هذا المجال.

مصادر الفصل الثامن

١- ٢٠١٠ World Bank Development Report، Development and climate، Washington، Dc، ٢٠١٠

٢- صبري زاير السعدي، الاقتصاد السياسي لتنامي قوة النفط في العراق. مرحلة حاسمة، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٨٧ لسنة ٢٠١٠ ص٥٢.

٣- وزير التخطيط العراقي السابق (علي بابان) مقابلة تلفزيونية-الفضائية العراقية مساء ١٨ أيلول ٢٠١٠.

٤- شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت) موقع البنك المركزي العراقي بيانات منشورة.

٥- وزير التخطيط العراقي السابق(علي بابان) مقابلة تلفزيونية-الفضائية العراقية، مصدر سابق.

٦-وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء- المجموعات الإحصائية للسنوات ٢٠٠٣/٢٠٠٧.

٧-أحمد كاظم حبي، العراق في ظل اقتصاد معولم، مؤسسة مصر والمرتضى للكتاب القانوني، ٢٠٠٩ ص١٨٥.

٨- صبري زاير السعدي، الاقتصاد السياسي لتنامي قوة النفط في العراق، مصدر سابق ص٥٣.

٩- أحمد عمر الراوي، دور التراخيص النفطية في مستقبل صناعة النفط في العراق، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السادس لمركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ٢٢ أيار ٢٠١٠.



١٠- أحمد عمر الراوي، حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية في الدستور العراقي الجديد، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد الخامس والعشرون- تموز ٢٠٠٨ ص٤٨.

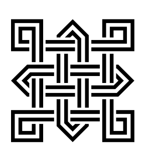
١٢- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المادة ٢٦.

١٣- مثنى مشعان المزروعي، الأهمية الاستراتيجية لنفط العراق في منظور قوى الاستهلاك الدولي، مجلة المستقبل العربي العدد ٣٨٥ لسنة ٢٠١٠ ص٥٦.

١٤- أحمد كاظم حبي، العراقي ظل اقتصاد معولم، مصدر سابق ص٢١١.

١٥- صبري السعيدي، الاقتصاد السياسي لتنامي قوة النفط، مصدر سابق، ص٥٥.

١٦- وزير التخطيط العراقي (علي بابان) مصدر سابق.

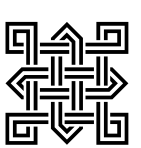


المحتويات









فهرست الجداول



